INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA | UNIVERSIDADE DE LISBOA

A CONSTRUÇÃO DA CULTURA ESTRATÉGICA DA UNIÃO EUROPEIA

Ameaças à Segurança e Autonomia Estratégica

Tiago Maria Ramos Chaves de Almeida e Vasconcelos

Orientador: Professor Doutor Heitor Alberto Coelho Barras Romana

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais na especialidade de Estudos Estratégicos

Lisboa
2023

A CONSTRUÇÃO DA CULTURA ESTRATÉGICA DA UNIÃO EUROPEIA

Ameaças à Segurança e Autonomia Estratégica

Tiago Maria Ramos Chaves de Almeida e Vasconcelos

Orientador: Professor Doutor Heitor Alberto Coelho Barras Romana

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais na especialidade de Estudos Estratégicos

Júri:

Presidente:

- Doutor Manuel Augusto Meirinho Martins, Professor Catedrático e Presidente do Conselho Científico do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Vogais:

- Doutor José Fernandes Fontes Castelo Branco, Professor Catedrático da Academia Militar – Instituto Universitário Militar;
- Doutor Heitor Alberto Coelho Barras Romana, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientador;
- Doutora Carla Margarida Barroso Guapo da Costa, Professora Catedrática do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;
- Doutora Sandra Maria Rodrigues Balão, Professora Associada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;
- Doutor António Manuel Horta Fernandes, Professor Auxiliar com Agregação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Lisboa
2023

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Heitor Barras Romana agradeço a forma como me encorajou a iniciar o Doutoramento, a disponibilidade para orientar a presente dissertação, bem como as observações críticas e os sábios conselhos durante o decurso dos trabalhos.

Aos professores do curso de doutoramento agradeço o leque de conhecimentos e as metodologias que me ensinaram, assim como as novas perspetivas que me abriram, algumas das quais procurei aplicar neste estudo.

Aos colegas do curso de doutoramento agradeço as muito proveitosas trocas de impressões sobre as matérias do mesmo.

Aos membros do júri que apreciou esta tese agradeço as observações e as críticas, todas elas muito pertinentes e construtivas, as quais já tiveram reflexos no trabalho de revisão da tese e terão mais ainda em futuros trabalhos que venha a realizar.

A todas as pessoas que trabalham no ISCSP agradeço a dedicação e o profissionalismo de que sempre beneficiei nas múltiplas etapas deste percurso.

Finalmente à família e aos amigos agradeço o apoio e a paciência.

A todos dedico este trabalho.

Resumo

Definindo cultura estratégica de uma comunidade politicamente organizada como o conjunto de ideias e debates profundamente enraizados na comunidade sobre o que devem ser a sua grande estratégia e a sua política externa e de segurança, esta tese argumenta que tais ideias são construídas normalmente num contexto geográfico particular ao longo do processo histórico de constituição e permanente evolução do centro de poder político estrategicamente autónomo que representa essa comunidade, postulando que assim deverá acontecer também com a União Europeia (UE).

Não sendo possível prever o momento preciso em que a UE se constituirá como uma sede de poder político-estratégico, nem sequer se isso virá a acontecer, nesta tese discutem-se três grandes conjuntos interligados de obstáculos que terão de ser ultrapassados para que essa realidade ocorra – a falta de limites claros para o alargamento da UE, a grande diversidade de projetos nacionais no interior da UE e a exposição do processo da integração europeia aos efeitos das estratégias das grandes potências. Não se defende que estes sejam os únicos nem necessariamente os mais importantes obstáculos, nem que a sua importância absoluta e relativa permanece estática. Mas a discussão sobre como poderão vir a ser ultrapassados decerto sugere o que poderão ser alguns elementos caracterizadores da cultura estratégica da UE.

Palavras-chave: União Europeia, poder, segurança, cultura estratégica, autonomia estratégica.

Abstract

Defining strategic culture of a politically organized community as the set of ideas and debates deeply rooted in that community about what its grand strategy and foreign and security policy should be, the study argues that such ideas are historically constructed in a particular geographical context along with the process of constitution and subsequent evolution of the strategically autonomous political power centre that represents that community; therefore it postulates that the same must happen with the European Union (EU).

Being impossible to anticipate the precise moment when the EU will become a political and strategical actor, nor even if such an outcome will happen at all, in this thesis we discuss three big interconnected sets of obstacles that must be overcome for that reality to materialise – the lack of clear limits for the enlargement, the great diversity of national projects within the EU, and the exposure of the integration process to the effects of the great powers' foreign and security strategies. We don't argue that these are the sole obstacles, necessarily the most important, or that their absolute and relative importance to others remains static for ever. But discussing the ways how they eventually will be overcome certainly suggests what can be some features of a future strategic culture of the EU.

Key words: European Union, power, security, strategic culture, strategic autonomy.

ÍNDICE

Agradecimentos i

Resumo/Abstract iii

Índice de figuras vii

Lista de abreviaturas viii

INTRODUÇÃO 1

JUSTIFICAÇÃO DAS OPÇÕES METODOLÓGICAS 21

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL 32

Capítulo 1 – Autonomia estratégica de um ator político 33

1.1 Discussão do conceito de autonomia estratégica 33

1.2 Autonomia estratégica e capacidade de ação estratégica 38

Capítulo 2 – Segurança, política e estratégia. Decisão estratégica e cultura estratégica 40

2.1 Segurança na génese do fenómeno político-estratégico. Poder, política e estratégia 40

2.2 Poder coercivo e poder estrutural. Ideias, crenças e conhecimento. O poder das ideias 42

2.3 Fatores materiais e fatores culturais e ideacionais da decisão estratégica 47

2.4 Noção de cultura estratégica. A cultura estratégica como fator influenciador da decisão estratégica 50

Capítulo 3 – Segurança e ameaças. Perceções de segurança, narrativas estratégicas e cultura estratégica 58

3.1 Segurança, objeto referente e ameaças. Segurança absoluta e relativa. Segurança objetiva e subjetiva 58

3.2 Importância das perceções. O exemplo do dilema de segurança. Influência sobre as perceções com finalidade estratégica 61

3.3 Perceções, narrativas e cultura 65

Capítulo 4 – Autonomia estratégica e cooperação entre entidades estrategicamente autónomas 74

4.1 A natureza política da cooperação 74

4.2 Alianças. Razão de ser da aliança. Alianças assimétricas. Hegemonia 77

4.3 Cooperação e integração: o exemplo da comunidade de segurança 81

PARTE II – A CONSTRUÇÃO DA CULTURA ESTRATÉGICA DA UNIÃO EUROPEIA 84

Capítulo 5 – Construção de culturas estratégicas 85

5.1 Geratrizes da cultura estratégica 85

5.2 Processo de construção de uma cultura estratégica 90

5.3 Elementos caracterizadores de uma cultura estratégica 93

Capítulo 6 – Autonomia estratégica da UE e realidade atual da integração 96

6.1 Autonomia estratégica da UE – um futuro possível 96

6.2 Integração europeia – ponto de situação 103

6.2.1 Europa e União Europeia 103
6.2.2 Marcos da política externa e de segurança comum da UE 108
Capítulo 7 – Progressiva integração da UE até ao ponto de se constituir como um ator estrategicamente autónomo 115
7.1 Estratégias de integração 115
7.2 Processo de amalgamento de uma comunidade de segurança. Modelo simplificado de visualização da progressiva integração da UE 119
7.3 Sobre a aplicação do modelo simplificado ao caso da autonomização estratégica da UE. NATO e UE 126
7.4 Da verificação sucessiva e/ou simultânea das condições de viabilidade da autonomia estratégica da UE 132
Capítulo 8 – Limites do alargamento e consequências para o aprofundamento da UE 138
8.1 Limites do alargamento 138
8.2 Alargamento e aprofundamento. Mecanismos de cooperação reforçada 143
Capítulo 9 – A diversidade de culturas estratégicas dos estados-membros da UE 151
9.1 Uma integração impossível? 151
9.2 O par franco-alemão 154
9.3 A diversidade para lá do principal motor da integração 163
Capítulo 10 – Estratégias das grandes potências 169
10.1 Nota introdutória 169
10.2 Cultura estratégica e estratégia dos EUA 171
a) Considerações sobre a cultura estratégica norte-americana 171
b) Estratégia dos EUA 176
10.3 A estratégia dos EUA e a Europa 181
10.4 A região do Atlântico Norte 187
10.5 Hegemonia benevolente ou parceria genuína 193
10.6 O debate norte-americano sobre a autonomia estratégica da Europa 194
10.7 Cultura estratégica e estratégia do Reino Unido 200
a) Considerações sobre a cultura estratégica britânica 200
b) Estratégia do Reino Unido 202
10.8 Cultura estratégica e estratégia da Rússia 204
a) Considerações sobre a cultura estratégica russa 204
b) Estratégia da Rússia 208
10.9 Cultura estratégica e estratégia da China 211
a) Considerações sobre a cultura estratégica chinesa 211
b) Estratégia da China 212
10.10 Síntese conclusiva 217

Capítulo 11 – Elementos caracterizadores da cultura estratégica da União Europeia..... 220

11.1 A Europa face à evolução das relações bilaterais entre a China e os EUA. A noção de "retração estratégica" da Europa por parte dos EUA..... 220

11.2 A importância da Rússia nas relações transatlânticas e na questão da dissuasão nuclear na Europa..... 230

11.3 Sobre a evolução do processo europeu e da situação estratégica na Europa..... 236

11.4 A retração estratégica norte-americana da Europa como condição necessária para a autonomia estratégica da UE 245

11.5 Duas questões-chave 247

11.6 O dilema Leste/Oeste como fundamental elemento caracterizador da cultura estratégica da UE 257

CONCLUSÕES 260

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 272

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Cone dos futuros 25

Figura 2 – Aproximação dedutiva ao desenvolvimento de cenários/futuros possíveis 31

Figura 3 – Cultura estratégica como fator influenciador da decisão estratégica 54

Figura 4 – A geometria política variável da Europa e da União Europeia..... 140

Figura 5 – Cabos submarinos à escala global 188

Figura 6 – Densidade das navegações marítimas no mundo 188

Figura 7 – Cenários preferidos pelas potências relativamente ao papel dos EUA e da UE na segurança europeia 219

Figura 8 – Cenários indesejados pelas potências relativamente ao papel dos EUA e da UE na segurança europeia 219

Lista de abreviaturas

AFRICOM	U.S. Africa Command
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AP4	Asia Pacific four (Australia, Japan, Korea, New Zealand)
ARJM	Antiga República Jugoslava da Macedónia
AUKUS	Australia, United Kingdom and United States
BCE	Banco Central Europeu
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CDP	Capability Development Plan
CENTCOM	U.S. Central Command
CHOD	Chief of Defence
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EDA	European Defence Agency
EDF	European Defence Fund
EDIRPA	European defence industry reinforcement through common procurement act
EUA	Estados Unidos da América
EUCOM	U.S. Europe Command
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
G7	Grupo dos sete países mais industrializados do mundo
GDI	Global Development Initiative
GSI	Global Security Initiative
INDOPACOM	U.S. Indo-Pacific Command
ISAF	International Security and Assistance Force
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDPP	NATO Defence Planning Process
NSIP	NATO Security Investment Program
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum

PESCO	Permanent Structured Cooperation
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
OHQ	Operational Headquarters
QG	Quartel-General
QUAD	Quadrilateral Security Dialogue
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SNOWCAT	Support of Nuclear Operations with Conventional Air Tactics
TECG	Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da UE
TJUE	Tribunal de Justiça da UE
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUÇÃO

Com uma superfície de 4,2 milhões de quilómetros quadrados e quase 450 milhões de habitantes, se fosse um país a União Europeia seria, em 2023, o sétimo maior e, a seguir à Índia e à China, o terceiro mais povoado país do mundo. É difícil exagerar, portanto, o impacto político e estratégico da constituição de um centro de decisão política que comande os recursos residentes na UE. Um ator que, pela sua escala demográfica, económica e territorial, terá de obrigatoriamente ser considerado uma grande potência, se e quando atingir um certo grau de integração política. O projeto europeu de "uma união cada vez mais estreita" é, assim, uma das mais relevantes questões estratégicas do nosso tempo, como sempre foram ao longo da história as questões relacionadas com a unidade e a fragmentação política de grandes espaços. O processo de integração política e autonomização estratégica de um centro de decisão, num espaço em que do antecedente existem diversos centros de decisão político-estratégica, normalmente tem enormes efeitos no ambiente envolvente.

No caso da UE, o que pode estar em causa é, por exemplo, uma alteração fundamental na distribuição do poder e na própria natureza da Aliança Atlântica, que tem sido um dos pilares da "ordem" internacional que se foi estabelecendo depois do fim da Segunda Guerra Mundial. Não sabemos se algum dia a UE se chegará a constituir como um ator político soberano com a sua cultura estratégica própria. Sabemos, porém, que os debates sobre a cultura estratégica da UE, ou sobre os limites da autonomia estratégica da UE, são, no fundo, debates sobre um caminho para um futuro possível que pode ter consequências de enorme alcance para Portugal, para a Europa e para o mundo.

Antes e depois da estratégia de segurança UE de 2003, popularmente designada por "estratégia Solana", que advogava a UE precisar de uma "cultura estratégica" que promovesse "uma intervenção precoce, rápida e, quando necessário, robusta" (UE, 2003), muitos autores estudaram ou perspetivaram a cultura estratégica europeia ou da UE. Entre outros, Cornish e Edwards (2001, 2005), Rynning (2003, 2013), Hadfield (2004), Meyer (2004, 2005, 2006, 2011), Lianos (2008), Margaras (2009), Buitrago (2009), Benneyworth (2011), Biava, Drent e Herd (2011), Norheim Martinsen (2011), Schmidt e Zyla, ed. (2013), Biehl, Giegerich e Jonas, ed. (2013), Pentland (2013), Schmidt (2013), Haine (2013), Rummel (2013), Kammel (2013), Peters (2013), Zyla (2013), Helly (2018) ou Puntel (2018).

Alguns destes trabalhos procuram identificar nas estruturas e nas operações e missões da PESC/PCSD os indícios de uma emergente cultura estratégica da UE (Benneyworth, 2011; Buitrago, 2009; Haine, 2013; Kammel, 2013; Pentland, 2013; Rummel, 2013; Schmidt, 2013), incluindo a propensão desta para o uso da força. Meyer (2006), por seu turno, procura indagar se as diferenças entre as culturas estratégicas nacionais na Europa são grandes e persistentes, ou se existem dinâmicas que conduzem a um processo de convergência para uma cultura estratégica europeia (Meyer, 2006).

Numa das extremidades do espectro de possibilidades, Meyer batiza um primeiro cenário potencial com o nome de "*Helvetian Europe*". Neste cenário, em que se admite que os estados-membros mais "ativistas" em termos de utilização da força militar convergiriam com os outros no sentido de uma maior aversão ao risco e da restrição do uso da força ao mínimo, a UE tenderia a adotar uma postura de não-alinhamento e neutralidade (2006:29).

No outro extremo, Meyer visualiza a possibilidade de uma convergência no sentido de os estados-membros aceitarem "a legitimidade da intervenção militar não apenas por razões humanitárias, mas também por razões de '*realpolitik*'", bem como uma maior tolerância ao risco e um limiar menor para a utilização da força militar (2006:29). A este modelo mais robusto Meyer chama "*Global Power Europe*" (2006:30). Meyer considera ainda um modelo ou cenário intermédio, a que tentativamente chama "*Humanitarian Power Europe*", em que a força militar seria utilizada "primariamente por razões altruístas e ligadas a valores universais" (idem:ibidem).

Meyer não é o único autor a nomear modelos que sugerem uma escala de robustez da cultura estratégica em termos de ativismo estratégico-militar. Margaras (2009), por exemplo, procurando categorizar a cultura estratégica da UE, pergunta-se onde se poderá esta situar quando comparada com outras. Responde que se se pudesse inventar uma escala de "*strategic actorness*" que começasse com um modelo de "*Swiss type passive non interventionist Europe*" e acabasse com um modelo de "*US type superpower pro-interventionist Europe*", a UE situar-se-ia algures no meio dessa escala, podendo ser designada como uma "*Cautious Interventionist Europe*", caracterizada por uma "vontade média/baixa" para agir estrategicamente (Margaras, 2009:13).

Os modelos de Meyer têm subjacente uma definição de cultura estratégica como algo que, refletindo interesses e visões do mundo de uma comunidade, ajuda esta "a moldar

um conjunto hierarquizado de opções para atingir objetivos de segurança e defesa" (2006:20). É muito evidente que, para Meyer, a expressão "segurança e defesa" fundamentalmente se refere à utilização da força militar, designadamente em termos de risco para aceitar ou provocar baixas (2006:23, tabela 2). Noções similares de cultura estratégica estarão também presentes em trabalhos de outros autores, como Rynning (2003) ou Cornish e Edwards (2005).

Contudo, outros trabalhos sobre a cultura estratégica europeia, em linha com a noção de que a segurança de uma comunidade não deve ser vista apenas em termos de uma estratégia militar ou da defesa militar contra ameaças fisicamente violentas, adotam à partida uma noção de cultura estratégica alargada a mais do que simplesmente a propensão para o ativismo estratégico-militar.

Biehl *et al*, por exemplo, num trabalho editado em que fazem uma análise comparativa das culturas estratégicas de 28 países europeus com vista a nelas identificar padrões de convergência e divergência, propõem aos autores de cada um dos artigos que, para posteriormente facilitar a comparação, adotem um modelo de análise assente em quatro grupos de questões: o nível de ambição na política externa e de segurança; o grau de liberdade de ação do executivo na formação das decisões político-estratégicas; a orientação da política externa (em termos do que os países consideram dever ser a repartição do trabalho estratégico entre a NATO e a UE); e a vontade ou propensão para utilizar a força militar (Biehl *et al*, 2013:12-16). Para Biehl *et al* a cultura estratégica é, portanto, mais do que simplesmente a propensão para usar a força militar, posição que é também a adotada nesta investigação.

Por outro lado, Meyer e Rynning discutem cenários em que a UE se pode comportar como uma "potência" ou, pelo menos, como uma entidade capaz de exercer o tipo de "poder coercivo" associado à ideia da utilização da força militar.

A "*Global Power Europe*" de Meyer, porém, tal como os modelos "*Helvetian Europe*" e "*Humanitarian Power Europe*", não é uma Europa politicamente integrada, admitindo Meyer que, qualquer que ela seja, a cultura estratégica da UE pode estar mais ou menos interiorizada ou consensualizada entre os estados-membros (2005:28-29).

Rynning (2003:486 e seguintes), por seu turno, defende que enquanto a UE for fundamentalmente uma construção intergovernamental, não será capaz de exercer "poder coercivo", um exercício que "exige autoridade executiva para tomar decisões e

comandar recursos", o que só pode acontecer se e quando a UE, abandonando "o reinante paradigma '*pós-moderno*' da governação complexa e multinível", "construir um centro político '*moderno'* capaz de aplicar força militar para resolver conflitos de vontade" [1] (2003:487).

Outros trabalhos advogam que a diversidade de culturas estratégicas nacionais entre os estados-membros da UE é um enorme obstáculo à existência de uma cultura estratégica europeia (Biava *et al*, 2011; Biehl, Giegerich e Jonas, ed. 2013; Helly, 2018; Puntel, 2018). Biava *et al*, em particular, na senda de Rynning defendem que, a menos que se desenvolvesse como um Estado federal supranacional, ao invés de um palco para a negociação intergovernamental, algo que consideram extremamente difícil acontecer, a UE não pode forjar uma cultura estratégica, sendo o Estado a condição *sine qua non* do *status* de ator estratégico (Biava, Drent e Herd, 2011).

Cornish e Edwards acrescentam a esta questão uma outra perspetiva. Para estes autores a questão não é tanto a de a Europa ser ou não ser estruturalmente capaz de exercer todas as formas de poder associadas à noção de "potência". A questão é mais sobre uma classe de consequências, caso o faça. Neste contexto, consideram que o "projeto" da Europa se dotar de uma cultura estratégica "robusta" pode fazer com que a Europa deixe de depender menos do "poder civil" e mais do "poder militar", assim se afastando do "terreno moral elevado" em que se movimenta (Cornish e Edwards, 2005:801-802).

Ou seja, "abraçando" o "poder militar", deste modo porventura abandonando a característica que a distinguia dos EUA e da NATO, a UE tornar-se-ia mais uma "potência normal" e menos uma "potência normativa" (idem:802). A ideia de ser *simplesmente* uma "potência normativa" pode resultar de efetivamente se considerar que a UE não pode aspirar a mais do que isso, ou resultar do desejo de alguns de que a UE não seja uma "potência normal". Por outro lado, o que pode soar para alguns a fraqueza, para outros pode ser um dos pontos fortes da UE. Portanto, alguns poderão desejar que a UE não seja mais do que uma potência normativa para que não seja demasiado forte; outros desejarão que a UE seja *apenas* uma "potência normativa", porque essa poderá ser a sua grande força.

[1] Rynning utiliza a expressão no sentido em que o estado soberano, enquanto estrutura que se foi consolidando a partir dos alvores da Modernidade, poderá no futuro não ser, ao contrário do presente, a principal forma de organização política e administrativa que encontramos no sistema internacional (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003:26).

Enfim, outros trabalhos procuram categorizar ou sistematizar os diferentes tipos ou modelos que pode assumir a cultura estratégica da UE, mesmo se não se lhe referem exatamente nestes termos. Neste contexto, anteviram-se, discutiram-se e ocasionalmente justificaram-se cenários ou possibilidades de atuação como os de, entre outros, *Liberal Power Europe*[2] (Rynning, 2003:486), *Civilian Power Europe*[3] (por exemplo, Stavridis, 2001) ou *Normative Power Europe* (Manners, 2002). Para Manners, enquanto que "potência civil"/"potência militar" é a aptidão para usar instrumentos civis/militares (portanto, tendo subjacente capacidades materiais), a "potência normativa" é a que tem aptidão para "moldar conceções do que é 'normal'" (2002:240). A "potência normativa" da UE opera, assim, por exemplo, no sentido de que estados que pretendam aderir à UE, ou que queiram beneficiar de apoios da UE, se sintam compelidos a adotar normas e regras democráticas afins em termos de separação dos poderes ou da proteção de direitos, liberdades e garantias.

Ainda num outro plano, a UE ser ou não uma "potência normal" de algum modo entronca com a questão de a autonomia estratégica da UE ser por vezes enunciada em termos de autonomia em relação aos EUA ou da relação entre a NATO e a UE em questões de defesa (Helwig e Sinkkonen, 2022:2). Nos trabalhos sobre cultura estratégica europeia esta questão também tem sido aflorada. Com efeito, tanto ou mais que a possibilidade da UE ter uma cultura estratégica ou os indícios de uma tal cultura em formação, muitos destes trabalhos abordam o papel ou função que, a par dos estados-membros e de outras estruturas e organizações como a NATO ou a OSCE, a UE pode ou deve ter num sistema de segurança europeu (Zyla, 2013). Cornish e Edwards, por exemplo, assinalam em 2005 como, para alguns, o "projeto estratégico" subjacente à estratégia Solana, é, "pelo menos implicitamente (e por vezes apenas demasiado explicitamente) um desafio aos EUA e a um sistema que tem garantido com sucesso a defesa da Europa através da NATO" (2005:801). Com efeito, no debate sobre a cultura estratégica e a autonomia estratégica da UE, inescapável é a circunstância de frequentemente esta questão se colocar em termos de *autonomia em relação aos EUA*.

[2] Uma Europa potência liberal corresponde a um ator que se compõe de democracias liberais, cujas identidades e instituições próprias motivam e constrangem a sua política externa e de segurança.

[3] A ideia de potência civil surge por oposição à de potência militar. A "potência civil" é a que, por exemplo, utiliza sobretudo instrumentos como o poder económico para projetar influência.

Quando autores como Meyer (2006) e Rynning (2003) admitem ou discutem modelos em que a UE se pode comportar como uma "potência" capaz de exercer o "poder coercivo" associado à ideia do uso da força militar, igualmente admitem, implicitamente, que nessa eventualidade a UE tenderá, portanto, a manifestar a cultura estratégica típica de uma grande potência e a comportar-se como uma. Porventura assumindo que simplesmente por serem-no, as grandes potências tendem a comportar-se de uma determinada maneira, não aprofundam a discussão sobre o que poderão ser as características específicas da cultura estratégica de uma grande potência Europa.

Sem prejuízo de se admitir, como argumentam diversas teorias, que as potências em geral, e as grandes potências em particular, tendem a adotar certos padrões típicos de comportamento independentemente das circunstâncias, a verdade é que as grandes potências não se comportam todas sempre da mesma maneira.

Por outro lado, este sendo talvez o aspeto com mais consequência para esta tese, o que raramente se assume nesses trabalhos sobre a cultura estratégica europeia, mesmo quando se admite que a UE pode vir a adotar comportamentos típicos de uma "potência" ou "grande potência", é que a UE se constitua como um ator político estrategicamente autónomo.

Certo é que a UE ainda não produziu (e poderá nunca chegar a produzir) as instituições – as que existem, mesmo quando nominalmente semelhantes às dos estados, não comandam os instrumentos nem têm a legitimidade – que lhe permitam ter os comportamentos típicos de um centro de poder político equiparável ao de um estado[4].

Decorre de quanto precede que duas abordagens são possíveis, portanto, para analisar a questão da cultura estratégica da UE. Uma é a que parte do princípio de que a UE já é um ator político-estratégico, ainda que limitado, e tenta perceber qual é, neste momento, a cultura estratégica da UE ou as perspetivas a curto/médio prazo de convergência entre as culturas estratégicas nacionais dos estados-membros.

Outra, que nos propomos fazer nesta tese, preenchendo o que nos parece ser uma *lacuna*, é perspetivar o grau máximo de liberdade de ação político-estratégica que a UE pode vir a ter a prazo, ou seja, perspetivar a hipótese da constituição da UE como um

[4] Quanto à sua forma institucional, um Estado moderno pode ser unitário, federal ou confederal (Gonçalves, 2021:4). O debate sobre a UE normalmente vagueia entre a ideia da evolução para um modelo federal ou um modelo de governança pós-moderno.

ator político estrategicamente autónomo, e imaginar quais poderão ser alguns dos principais elementos caracterizadores da cultura estratégica de um tal ator.

Assim, o *objetivo geral* desta tese é responder à questão seguinte: *que atributos tenderão a caracterizar a cultura estratégica da União Europeia se e quando esta se tornar estrategicamente autónoma?*

Constatando que as culturas estratégicas são construídas ao longo de processos históricos em contextos geográficos particulares, a tese *argumenta* que a construção sempre inacabada da cultura estratégica de um ator político é indissociável da autonomização estratégica desse ator; e que ambas são indissociáveis do processo de constituição e permanente reconstituição do mesmo. Este último, por seu turno, um processo que é intrínseco à génese do fenómeno político e, portanto, do fenómeno estratégico. Para Couto, "a génese do fenómeno político reside no facto social fundamental de que, em todos os estádios de desenvolvimento, os homens têm necessidades e aspirações que sentem não poderem ser satisfeitas por esforços individuais, daí resultando a formação de grupos sociais" (Couto, 1988:21). Ou seja, as comunidades formam-se, organizam-se politicamente e persistem porque os seus constituintes acreditam ser assim que estarão mais bem protegidos os seus valores e interesses fundamentais contra aquilo que lhes pode causar dano. No processo de constituição de um ator político avulta, assim, a medida em que a busca de autonomia estratégica visa, em última análise, alcançar e manter uma condição em que estejam seguros os seus interesses e valores contra aquilo que os ameaça.

Com vista a operacionalizar uma metodologia para atingir o objetivo da tese, colmatando a lacuna empírica que se expressa na pergunta de partida, *a investigação propõe um conceito ou noção acerca de como são construídas as culturas estratégicas dos atores políticos que se tornam estrategicamente autónomos*. Por outras palavras, um conceito que, reconhecendo os processos de que resulta a autonomização estratégica de um ator político, razoavelmente explique como tais processos se relacionam com a construção da cultura estratégica desse ator, incluindo os fatores que tornam mais ou menos sólidas e perenes as suas fundações. Com efeito, Biehl *et al*, surpreendem-se por tão "pouco trabalho se foca[r] na questão de como nasce a cultura estratégica" (2013:398), normalmente assumindo-se, sem aprofundar muito como, que "uma sociedade passa por algum tipo de experiência formativa, frequentemente

traumática, durante a qual se formam as crenças que então serão codificadas" (idem:ibidem). Para isso, importa discutir a montante o conceito de cultura estratégica. Aliás, não havendo uma definição única, é preciso desde logo *definir o que se entende por cultura estratégica*.

Igualmente indispensável à operacionalização dessa metodologia é *estabelecer o significado que em concreto se atribui à noção de autonomia estratégica da UE*, para o que previamente será desejável discutir e definir o que é a condição de autonomia estratégica de um ator político, ou simplesmente autonomia estratégica. Assim, um conceito de autonomia estratégica da UE, por um lado, e um conceito ou noção de como as culturas estratégicas dos atores políticos são construídas, por outro, a par das definições a montante de autonomia estratégica e de cultura estratégica, constituem enquadramento analítico fundamental deste trabalho.

Assumido por diversos autores que a cultura estratégica influencia as decisões e os comportamentos estratégicos dos estados e que, portanto, conhecer essas culturas contribui para melhor analisar e prever tais comportamentos, uma grande parte dos trabalhos empíricos neste âmbito procura caracterizar a cultura estratégica de atores "amadurecidos", como a China, os Estados Unidos ou a Rússia. Ou seja, comunidades politicamente organizadas em estados que exercem a sua jurisdição sobre territórios que, sem prejuízo de processos de expansão, retração e fragmentação, e de mudanças de sistemas e regimes políticos, se têm mantido razoavelmente consolidados em torno de um determinado núcleo geo-histórico.

Revista a literatura sobre a cultura estratégica europeia ou da UE constatou-se, porém, que existindo inúmeros trabalhos sobre o que é ou deve ser a cultura estratégica da UE, não existem muitos sobre o que poderá caracterizar a cultura estratégica da UE enquanto ator político dotado de autonomia estratégica plena.

Com efeito, como vimos, uma parte dos trabalhos sobre cultura estratégica da UE procura identificar nas estruturas e nas operações e missões da PESC/PCSD os indícios de uma cultura estratégica da UE em gestação[5] (ver, por exemplo, Schmidt e Zyla, ed.,

[5] A noção de que a cultura estratégica se manifesta nas estruturas e nos processos de decisão político-estratégica, nas capacidades militares que um centro de poder político decide edificar, nas missões atribuídas às forças armadas ou, até, nas táticas e procedimentos que estas adotam, não está errada. Reflete-se, aliás, na literatura existente sobre cultura estratégica e cultura de segurança nacional (ver, por exemplo, Katzenstein, 1996).

2013), não raras vezes em termos de propensão da UE para a utilização da força militar (Meyer, 2006). Concluindo normalmente que essa propensão não é grande, alega-se frequentemente que isso acontece por a UE não ser um ator *moderno*, mas uma nova espécie de ator, de um tipo *pós-moderno* (Rynning, 2003:487); ou por uma espécie de "código genético" ligado às origens do processo europeu no fim da Segunda Guerra Mundial impedir a UE de alguma vez poder ser e comportar-se como um ator *moderno*. Nestes e noutros trabalhos, em alguns papéis que se perspetivam para a UE – uma "potência normativa" (Manners, 2002) ou uma "potência civil" (Stavridis, 2001), por exemplo – fica por vezes a dúvida sobre se se considera que esses são os papéis possíveis ou prováveis, se os papéis desejáveis. Por outro lado, mesmo quando se admite que a UE pode vir a ser uma "potência", raramente, se alguma vez, se assume a possibilidade de a UE, por decisão "constitucional" dos seus estados-membros, se constituir como um ator político estrategicamente autónomo. Ou seja, um ator que muito substancialmente se arrogue os poderes soberanos dos estados-membros, incluindo o poder de decisão sobre o emprego da força militar, ao ponto de esta se tornar uma decisão que os estados-membros não possam vetar nem evitar as obrigações que dessa decisão decorram para o coletivo, mesmo que, estando em minoria, com ela não concordem. Ora, o que se defende neste trabalho é que, constituindo-se um dia como um ator estrategicamente autónomo, a UE poderá adotar toda a panóplia de comportamentos típicos dos grandes atores do sistema internacional.

Esta tese não pretende advogar que essa possibilidade é certa e muito menos se afigura próxima ou iminente, nem discutir as características dos atores políticos, os instrumentos de poder de que dispõem e as formas como utilizam tais instrumentos num eventual "mundo *pós-moderno*" por comparação com o que se passa no "mundo *moderno*". O que se advoga é que, desejada por alguns, a possibilidade de a UE se constituir como um ator político estrategicamente autónomo existe, é razoavelmente plausível e, portanto, merece ser estudada. Com efeito, não só essa possibilidade está implicitamente inscrita na letra dos Tratados sob a forma do compromisso para com uma "*ever closer union*", como também são inúmeras as ocasiões públicas em que responsáveis europeus defendem a necessidade de a UE ter mais capacidade de ação estratégica própria, ser estrategicamente autónoma ou ter uma cultura estratégica.

A pertinência deste estudo pode encontrar-se na metodologia seguida no planeamento da ação estratégica (Couto, 1988:305-347) e no papel que neste tem a análise da situação política (idem:309-326), bem como o estudo da situação estratégica (idem:327-338) que, analisando os fatores da decisão e as diferentes modalidades de ação para se atingir a finalidade inscrita na missão estratégica (idem:293-303), deve anteceder a decisão, os planos e a execução dos mesmos.

A análise da situação política e o estudo da situação estratégica ao nível da estratégia integral ou da grande estratégia, cuja missão é garantir uma condição em que estão protegidos os interesses nacionais[6], visam sobretudo o estabelecimento de uma estratégia de segurança nacional (Couto, 1988:338). No entanto, a sua metodologia pode ser seguida na análise de outros problemas estratégicos que não visam especificamente o estabelecimento de uma tal estratégia (idem; ibidem).

A análise da situação política envolve "o estabelecimento de 'cenários' alternativos da situação mundial e regional a médio e longo prazo" no contexto dos fatores de evolução da situação político-estratégica internacional (Couto, 1988:309). Ou seja, "estabelecer imagens de *futuros possíveis*, (…) utiliza[ndo] como métodos a análise previsional e a prospetiva, catalisados pelo que poderemos chamar 'imaginação criadora'" (idem:318). Neste contexto, Kuosa, além de descrever diversas metodologias, princípios e métodos para perscrutar o futuro (2012:99-133), assinala duas características do *strategic foresight* que se aplicam a esta tese: o interesse em futuros que provavelmente não acontecerão antes de 10 ou mais anos; e o interesse em examinar desenvolvimentos futuros ou cenários alternativos para além daqueles que no momento se acredita serem

[6] Para Colin Gray, "*Grand strategy is the direction and use made of any or all of the assets of a security community, including its military instrument, for the purpose of policy as decided by politics"* (2013:13; 2016:3). A noção de "grande estratégia", dominante na escola anglo-saxónica (Edward Luttwack, 1987, também a adota), corresponde a um nível de decisão que não será fundamentalmente diferente do que corresponde à "estratégia total", noção adotada por André Beaufre no século XX. Para designar o nível em que a estratégia se confunde com o nível mais alto da decisão política, Lucien Poirier proporá o conceito de "estratégia integral" (1983). Explicando o risco inerente à relação que, na era (termo)nuclear, se pode estabelecer entre as noções de "estratégia total" e de "guerra total", Fernandes (2014:200-201), explicando o contexto em que a noção de "guerra total" foi introduzida em 1918 pelo político e jornalista francês Daudet e popularizada 17 anos mais tarde pelo general alemão Luddendorf, defende a adoção da terminologia "estratégia integral". Não necessariamente fazendo seu "o conteúdo excessivamente lasso albergado pelo conceito de estratégia integral" defendido por Poirier, para Fernandes "estratégia integral" significa esta "saber-se a tempo inteiro judiciosamente enquadrada pela política, cogitando e usando ponderosa e temperadamente todas as estratégias gerais e modalidades de ação ao seu dispor, de modo a exercer o seu múnus prudencial" (Fernandes, 2014:198).

os mais prováveis (2011:9; 2012:5-6). Como é óbvio, os futuros possíveis não são todos igualmente plausíveis e prováveis. Mas nenhum deve ser ignorado. Com efeito, se "a ação política deve orientar-se com base nos cenários mais prováveis", simultaneamente deve adotar "medidas cautelares em relação às hipóteses mais desfavoráveis" (Couto, 1988:322, 330).

Enfim, se a análise estratégica não pode ignorar futuros prováveis, também não deve ignorar futuros plausíveis ou futuros possíveis que, desfavoráveis ou favoráveis, se revistam de consequência. Mesmo quando a probabilidade de um evento é baixa ou muito baixa, se a ocorrência do mesmo tiver um grande impacto, positivo ou negativo, a prudência aconselha a adoção de medidas para, conforme o caso, precipitar ou evitar que o evento ocorra; e para, em qualquer dos casos, gerir as consequências caso ocorra. Por isso o planeamento da ação estratégica produz planos principais, para fazer face aos futuros mais prováveis; planos de contingência, para fazer face a outros futuros igualmente possíveis, mas menos prováveis (as contingências podem ser a materialização de algo perigoso; ou de uma oportunidade, para cuja exploração também se deve estar preparado); planos de emergência, para fazer face a circunstâncias imprevistas; e outros planos (Couto, 1988:340-346). No nível da estratégia integral, uma estratégia concreta, a estratégia de segurança nacional, qualquer que ela seja, mais ou menos codificada ou interiorizada, mais ou menos bem executada e mais ou menos frequentemente sujeita a grandes e pequenos ajustamentos, está em execução permanente desde que um centro de poder político se constitui[7]. Todos os outros planos, também eles mais ou menos codificados ou interiorizados, são executáveis mediante a verificação, para cada um, de determinadas condições específicas.

Evidentemente, quanto mais longo for o prazo em que finalmente se concretiza um futuro, maior é a probabilidade de os próprios parâmetros do que releva política,

[7] Neste contexto, torna-se interessante observar a estratégia de segurança nacional de um país na perspetiva da dicotomia entre "estratégias deliberadas" e "estratégias emergentes" – que surge no contexto da questão que nos estudos de gestão empresarial se colocou a partir de certa altura sobre se ao nível mais elevado da decisão se consegue realmente transmitir uma direção estratégica que sobreviva ao contacto com a realidade (Freedman, 2013:554). Mintzberg e Waters (1985) defendem que se deve considerar "estratégia" não como o "produto" ou plano entregue a outros para implementação, mas antes como um "padrão num caudal de decisões". Distinguem, assim, entre estratégia "pretendida" e "realizada". Se "realizada" igual a "pretendida", está-se perante uma "estratégia deliberada". Aos padrões realizados que não foram inicialmente pretendidos chamam-se "estratégias emergentes". Na prática, raramente, se alguma vez, o plano realizado corresponde exatamente ao plano inicialmente concebido (Freedman, 2013:554-555; Mintzberg, 1994: 111; Mintzberg, 1998:9-15; Ribeiro, 2017:66-67).

económica e socialmente sofrerem alterações significativas[8]. No entanto, voltando ao tema desta tese, isso não torna o exercício inútil ou despropositado, sobretudo se esse futuro, a materializar-se, pode ter enormes consequências políticas. Em todo o caso, a análise da situação política é por isso permanente e o estudo da situação estratégica e os planos estratégicos devem ser regularmente atualizados a um ritmo tanto maior quanto maior for a volatilidade da situação.

A pertinência deste estudo igualmente encontra respaldo no reconhecimento de obstáculos que, por razões de diversa ordem, são colocados por atores políticos aos processos de autonomização estratégica de outros atores políticos. Ora, a arte da superação de obstáculos, resistências e problemas para atingir objetivos políticos, em ambientes de desacordo ou de hostilidade efetiva ou potencial entre atores políticos do sistema internacional, é aquilo que define a atividade estratégica ou a dimensão estratégica da atividade política[9] (Couto, 1988:209; Ribeiro, 2009:22).

---

[8] Esta observação sugere igualmente algumas implicações para o nível de ambição subjacente ao enunciado do objetivo desta tese: *identificar atributos que tenderão a caracterizar a cultura estratégica da União Europeia se e quando esta se tornar estrategicamente autónoma*. Com efeito, o grau de caracterização dos atributos da cultura estratégica europeia a que podemos aspirar neste trabalho depende da avaliação que se faz da probabilidade de uma UE estrategicamente autónoma ser uma realidade a prazos mais ou menos próximos do momento presente. Assim, embora a constituição da UE como um ator político independente seja um pressuposto da análise, será importante avaliar a probabilidade de ela se concretizar a prazo. Se concluíssemos, por exemplo, que a constituição da UE como um ator político é um cenário de concretização provável num momento relativamente próximo do momento presente (digamos daqui a 5/10 anos), quase poderíamos *projetar* as características da cultura estratégica de um tal ator com o rigor das projeções macroeconómicas que os governos e as organizações especializadas fazem para esses horizontes temporais. Se, porém, concluirmos ser um cenário de concretização pouco provável ou mesmo implausível antes de um momento muito mais afastado no tempo do momento presente (digamos daqui a 20/25 anos), naturalmente a caracterização da cultura estratégica deverá ser limitada a alguns atributos de formulação mais genérica.

[9] Tal como a política prática é diferente da ciência política, também a estratégia prática é diferente da Estratégia como disciplina que, por um lado, visa definir, compreender e explicar o que é a estratégia e o fenómeno estratégico. Ou, por outro, estabelecer, através de métodos dedutivos e indutivos, preceitos cuja aplicação torna mais provável que uma dada estratégia prática é adequada a uma dada situação concreta, ou seja, que tem alta probabilidade de ser uma estratégia vitoriosa. Horta Fernandes mostra como, chegada a Modernidade, a estratégia, sendo também, na sua qualidade de "sabedoria prática", "um campo praxista" (2014:195-197), se vai constituir como um campo disciplinar autónomo. Segundo Freedman (2013:xii), recuperada da antiguidade, a palavra "estratégia" apenas começa a ser usada na Europa no final do século XVIII; inicialmente refletindo o otimismo iluminista de que a guerra podia beneficiar da aplicação da razão, depois porque os grandes exércitos de massas e as cadeias logísticas começaram a exigir mais do que "simplesmente" tática. Neste contexto, Couto, por exemplo, defende que "a estratégia, tal como a política, interessa-se pela totalidade do real. O que a distingue das demais ciências humanas é, não a natureza do fenómeno observado, mas o ângulo sob o qual o mesmo é analisado. E esse ângulo é sempre: o que é que um dado facto significa tendo em vista situações de conflito?" (Couto, 1988:217). Criticando "a inflação terminológica do vocábulo *estratégia*", Fernandes defende que não se deve considerar a estratégia como simplesmente a tarefa de planeamento (2014:206-207). Também para Freedman, "*By and large, strategy comes into play where there is actual or potential*

Com efeito, Estratégia também é a dimensão da atividade ao mais alto nível de um centro de decisão política que, num primeiro momento, avalia a medida em que um determinado objetivo político que ofensivamente se ambiciona atingir, ou uma determinada condição que defensivamente se pretende manter ou conservar, o pode colocar em rota de colisão, divergência ou desacordo com outros atores da cena internacional (ver Couto, 1988:305). Num segundo momento, identificada a possibilidade de oposição, o leva a escolher entre desistir do objetivo, diminuir o nível de ambição acomodando os interesses ou perspetivas dos atores que se lhe pudessem opor, ou manter o objetivo inalterado. Finalmente, num eventual terceiro momento, caso a opção tenha sido a de vencer a resistência e prosseguir o objetivo, o leva a conceber e comandar a execução de uma ação estratégica adequada aos efeitos que se pretende provocar – uma "estratégia". Na qual, conformes aos fins em vista, serão empregues todos os instrumentos de poder disponíveis.

Analisando as aplicações mais comuns do conceito de cultura estratégica ao estudo dos comportamentos estratégicos de grandes atores como a China, os EUA, a Rússia e outros, o que se observa, mesmo se essa evidência não é minimamente o propósito desses estudos, é que as suas culturas estratégicas foram construídas ao longo de um processo histórico num contexto geográfico particular. A tese argumenta, portanto, que assim deverá acontecer também com a UE. A observação do que são as culturas estratégicas de alguns atores mais estudados permite argumentar mais duas coisas.

Primeiro, o processo de constituição e de permanente reconstituição mais ou menos lenta de um ator político soberano e independente frequentemente é, para não dizer sempre ou quase sempre, um processo estratégico. Dizer isto não pressupõe qualquer juízo sobre a natureza humana, nem a validação automática da inevitabilidade do pressuposto "realista" de que o ambiente em que se desenrolam as relações entre os estados é o de uma anarquia "hobbesiana". Aliás, provavelmente muitas comunidades primitivas organizaram-se coletivamente para melhor se protegerem não de ameaças

---

conflict, when interests collide (…). This is why strategy is much more than a plan" (2013:xi). Colin Gray, por seu turno, resume uma "Teoria Geral da Estratégia" em 22 máximas, distribuídas por quatro categorias: natureza e caráter da estratégia; formulação/conceção estratégica (*making strategy*); execução estratégica; e consequências da estratégia (Gray, 2013:12-13). Para Gray, porém, porque a estratégia é uma arte prática, conhecer a teoria geral não assegura que a estratégia concebida é a mais adequada. E mesmo que a teoria possa ajudar a selecionar uma estratégia promissora, a execução de uma estratégia exige de quem a executa qualidades não apenas intelectuais (idem, ibidem).

colocadas por outros agregados humanos "possuídos" por intenções malévolas ou desígnios diabólicos, mas sim de ameaças não intencionais como catástrofes naturais ou ataques de feras. Ou para melhor explorarem oportunidades que ofereciam certos fenómenos naturais (como as cheias periódicas de um rio).

Segundo, a constituição de um ator político é concomitante com os processos de autonomização estratégica e de construção da cultura estratégica desse ator político, tratando-se na realidade de processos inseparáveis. Ou seja, pode argumentar-se, portanto, que a cadeia de circunstâncias históricas e processos políticos e sociais de que resulta a construção da cultura estratégica de um ator político soberano e independente também é em boa parte uma acumulação sedimentada de efeitos pretendidos e não pretendidos das estratégias prosseguidas por inúmeros atores estratégicos.

Por diversas razões, as quais podem combinar-se entre si, a constituição e permanente reconstituição mais ou menos lenta de um ator político soberano e independente, bem como a concomitante construção da sua cultura estratégica, frequentemente são, portanto, em si mesmas, um processo estratégico.

Primeiro, porque relações estratégicas e diferenciais de poder frequentemente existem entre os "constituintes", podendo, portanto, na adesão à ideia da "constituição" e no estabelecimento do propósito da mesma, misturar-se voluntarismo, persuasão e até mesmo coação. Sendo que um ator "constituído" não permanece inerte. Profundas "reconstituições" podem ocorrer na "vida" de um ator, o caso limite porventura sendo o da "reconstituição" que resulta de uma guerra civil ou de uma revolução. Ou de uma vitória decisiva ou de uma derrota esmagadora numa guerra de grandes proporções.

Segundo, porque a constituição de um ator pode ser resistida por outros: um centro de poder político que resiste a uma tentativa de secessão; outro que resiste a uma tentativa de anexação; uma metrópole que resiste à independência de uma colónia ultramarina; ou, no caso em que está em causa uma integração mais ou menos voluntária de unidades menores, a eventual preferência de terceiros com capacidade de intervenção no processo pela manutenção politicamente fragmentada de uma determinada área de poder. Com efeito, noções como "poder fragmentado é poder anulado", ou "poder equilibrado é poder neutralizado", efetivamente têm informado e porventura continuam a informar estratégias reais que visam o estabelecimento ou manutenção de "balanças de poder" à escala regional que encontram respaldo na "teoria da 'balança de

poder', visando evitar tendências de hegemonia, ou do 'equilíbrio estratégico', visando a paz" (Couto, 1988:40; ver também, por exemplo, Moreira, 2005:111, 118-119 e Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:17). Nye coloca a hipótese de que, "quanto mais avança a integração, mais provável será que terceiros reajam a ela, em apoio ou hostilidade" (Nye, 1971:93, Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:658). Também Moreira adverte como é "importante avaliar as perceções da integração que são assumidas pelos Estados alheios ao movimento, mas que recebem efeitos deste no seu ambiente decisório" (2005:552). Ou seja, como é óbvio, não é indiferente para os atores estratégicos que certas áreas de poder permaneçam politicamente unidas ou fragmentadas. Neste contexto, podem começar por antecipação a agir para que mesmo pequenos passos não sejam dados, temendo que se crie uma dinâmica ou situação que, a partir de certa altura, já não podem ser revertidas.

Terceiro, porque mesmo que não exista à partida a intenção de atores exteriores, especialmente grandes atores, afetarem um processo de constituição de um ator político-estratégico, este processo pode ainda assim ser impactado por efeitos colaterais ou não pretendidos dos comportamentos desses atores, em especial as suas políticas externas e de segurança.

Dir-se-á que nada disto é verdadeiramente surpreendente. Com efeito, a construção de uma nova ordem política e de segurança num determinado espaço mais ou menos alargado, até ao limite do planeta, tem implicado frequentemente a remoção de uma ordem pré-existente, do mesmo modo que a manutenção de uma ordem frequentemente requer a defesa contra os que pretendem alterá-la. Assim, em processos estratégicos em que ao impulso para a mudança se opõe a vontade de resistência, tanto mais complexos quanto maiores e mais diversificados política, económica, social ou culturalmente forem os espaços em que ocorrem, vão aparecendo e desaparecendo atores políticos com as suas culturas estratégicas particulares ou vão-se alterando as características das culturas estratégicas dos atores que persistem.

Embora os processos estratégicos de constituição e extinção de centros de poder político sejam uma realidade praticamente tão antiga quanto a própria história da humanidade, parece-nos que os Estudos Estratégicos podem incorporar especificamente a análise, passada ou (como é o caso) futura, de processos de construção de culturas estratégicas de atores políticos soberanos e independentes

porque, sendo tais processos concomitantes com os processos de constituição e reconstituição desses atores, são em si mesmos quase sempre estratégicos. Por isso se propõe que seja considerada no âmbito dos Estudos Estratégicos esta tese, que procura visualizar, se não uma impossível caracterização exaustiva, pelo menos alguns elementos caracterizadores da *eventual futura* cultura estratégica de um ator, a UE, que muitos observadores consideram poder estar num processo de autonomização estratégica. A limitação a alguns atributos eventualmente identificáveis não visa facilitar o trabalho ao investigador, mas apenas formular o objetivo em termos consentâneos com a manifesta impossibilidade prática de caracterizar exaustivamente, num momento determinado, o da autonomização estratégica plena, a futura cultura estratégica da UE. Também nos parece que, para os Estudos Estratégicos e a teoria da Estratégia, o caso da construção da cultura estratégica da UE tem um interesse específico, porque a concomitante autonomização estratégica da UE não se afigura para já como podendo resultar de uma luta pela independência contra uma potência colonial opressora ou despótica, por exemplo, mas de um processo de autonomização, que até pode ser amigável e pacífico, em relação a uma superpotência aliada, os Estados Unidos.

Aplicando ao caso da UE o argumento de que o processo estratégico de constituição de um ator político é concomitante com os processos de autonomização estratégica e de construção da cultura estratégica desse ator político, resultam pelo menos duas coisas. Primeiro, tendendo a ser estratégico pelas razões expostas, o processo de constituição da UE como um ator político independente provavelmente obrigará os atores interessados em promover uma cada vez maior capacidade de ação estratégica da UE a conceberem estratégias que permitam ultrapassar dificuldades e obstáculos de vária ordem, para o efeito em cada momento explorando oportunidades que se lhes ofereçam ou que tenham tido a capacidade de criar. Essas estratégias tenderão a ser tanto mais bem-sucedidas quanto mais os europeus, em cada vez maior quantidade, se convencerem profundamente de que estarão mais seguros e felizes se a UE for estrategicamente autónoma. Segundo, aquilo que, num futuro indeterminado, vierem a ser as características da cultura estratégica da UE, de que procuraremos identificar alguns traços, resultará em grande parte das incidências e, em última análise, do eventual sucesso do próprio processo estratégico de constituição da UE como ator político independente estrategicamente autónomo.

Obviamente, é pura e simplesmente impossível antecipar todas as circunstâncias em que a autonomia estratégica da UE se poderá concretizar, bem como todos os fatores que afetam esta eventual concretização. É possível, porém, identificar pelo menos três formidáveis conjuntos interligados de obstáculos que a esta se colocam: a questão dos limites geográficos da UE e as implicações que tem para o processo de aprofundamento da integração; muito ligada à anterior por razões óbvias, a diversidade de projetos e de culturas estratégicas nacionais dos estados-membros da UE (que tenderá a aumentar se a UE se for sucessivamente alargando aos estados que se pode razoavelmente considerar serem um dia membros dela); e o impacto nos processos de alargamento e aprofundamento da UE das estratégias de grandes atores exteriores à UE, elas próprias muito influenciadas por aquilo que são as culturas estratégicas desses grandes atores.

Não se defende que estes são necessariamente os únicos ou os mais relevantes fatores que afetam os processos de autonomização e de construção da cultura estratégica da UE. O que se defende é que se afiguram relevantes, a sua ponderação contribuindo, portanto, para uma visualização, tendencial e probabilística, do que poderão ser alguns atributos ou elementos caracterizadores da cultura estratégica da UE.

A presente tese está organizada em duas partes. A parte I constitui o enquadramento teórico-conceptual. É constituída por quatro capítulos. No capítulo 1 revê-se criticamente alguma literatura mais recente sobre autonomia estratégica para se chegar a uma definição deste conceito. No capítulo 2, a partir da relação entre política, estratégia e poder, discute-se a importância dos fatores ideacionais e culturais na decisão estratégica e apresenta-se uma definição de cultura estratégica. No capítulo 3, relaciona-se autonomia estratégica de uma comunidade organizada em torno de um centro de poder político com as ameaças à segurança dos constituintes dessa comunidade; reconhece-se o problema da segurança ser simultaneamente uma condição objetiva e uma sensação subjetiva e das ameaças serem em parte percecionadas; e discute-se a noção de que, sendo em última análise um conjunto de ideias, o grau de enraizamento de uma cultura estratégica numa comunidade é diferente do de outras formas de discurso em que o poder procura interferir com finalidade estratégica. Finalmente no capítulo 4 discute-se o tema da conciliação entre o impulso dos centros de poder político para a autonomia estratégica e a sua eventual

participação em arranjos multilaterais de diversos tipos e graus de formalidade variáveis, em que mais ou menos voluntariamente se abdica de parte daquela.

Na parte II, constituída por sete capítulos, visualiza-se e discute-se, com os limites assumidos, o processo de construção da cultura estratégica da UE. No capítulo 5, a partir de uma discussão sobre as geratrizes das culturas estratégicas, propõe-se uma noção sobre a forma como em geral as culturas estratégicas são construídas, sistematizando-se o que são em abstrato os elementos caracterizadores de qualquer cultura estratégica. No capítulo 6 defende-se um significado concreto de autonomia estratégica da UE, uma vez que o argumento é o de que, para ter cultura estratégica própria, com mais ou menos capacidade de ação estratégica, a UE tem de ser estrategicamente autónoma. Assim, o futuro cuja possibilidade de concretização constitui o pressuposto da análise é o de a UE se constituir como um ator político independente. Por isso, mesmo que os cenários mais prováveis num prazo razoavelmente vislumbrável sejam os de a UE não se constituir como um ator político estrategicamente autónomo (não se está à partida a dizer que o são, mas apenas a admitir que o sejam), aqueles que mais interessam analiticamente para se poderem identificar alguns elementos caracterizadores de uma eventual cultura estratégica da UE são os cenários em que a UE se autonomiza estrategicamente, mesmo que sejam menos prováveis (mais uma vez não se está à partida a dizer que o são, mas apenas a admitir que o sejam). Repete-se que o interesse por tais cenários não é meramente académico. Com efeito, simplesmente por serem plausíveis – e, a concretizarem-se, terem um elevado impacto no sistema internacional e em países como Portugal –, têm interesse do ponto de vista do estudo da situação estratégica que qualquer centro de poder político deve manter permanentemente atualizado para não apenas informar corretamente a decisão, a planificação e a execução de estratégias de médio prazo, mas também visualizar opções estratégicas que se poderão colocar a longo prazo.

Por outro lado, na medida em que a autonomia estratégica da UE é entendida por alguns nos dois lados do Atlântico Norte como autonomia em relação aos EUA e à NATO, a autonomia estratégica da UE nos termos definidos igualmente sugere a possibilidade de importantes implicações para as relações transatlânticas. Com efeito, a "autonomia estratégica da UE" tal como definida nesta tese não é só a emergência de um "ator soberano UE", ou a "independência" da UE. É também a UE deixar de ser

estrategicamente "dependente" dos EUA. Estas duas dimensões praticamente inseparáveis no caso europeu acompanhar-nos-ão até ao final da tese.

Ainda no capítulo 6, faz-se o contraponto ao futuro possível que orienta a análise com o "estado da integração" que caracteriza a UE na atualidade, especialmente a sua política externa e de segurança, com um olhar especial para o papel que a NATO e os EUA têm na equação da segurança europeia.

No capítulo 7 apresenta-se um modelo muito simples de visualização da progressiva integração da UE inspirado, por um lado, na noção de que um ator ou centro de poder político estrategicamente autónomo pode resultar do amalgamento progressivo de uma comunidade de segurança pluralista (Deutsch, 1957; Adler e Barnett, 1998) e, por outro, na perspetiva apresentada nos capítulos 2 e 3 sobre a génese do fenómeno político e do fenómeno estratégico, de acordo com a qual a constituição de uma comunidade politicamente organizada, estrategicamente autónoma, resulta da convicção dos seus promotores e constituintes de que é essa a melhor ou mesmo a única forma de efetivamente garantir a proteção ou segurança dos seus interesses contra aquilo que os pode ameaçar (Couto, 1988:21-27;63-65;69-72). Aplicado o modelo à discussão do caso da UE, conclui-se que a atual UE já é uma realidade a todos os títulos notável, mas ainda está longe de se constituir como um ator político estrategicamente autónomo.

Os três capítulos seguintes discutem cada qual um de três conjuntos de fatores considerados relevantes nos processos concomitantes de constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo e de construção da respetiva cultura estratégica. No capítulo 8 discute-se a questão dos limites máximos concebíveis de alargamento da UE e a relação entre alargamento e aprofundamento da integração.

No capítulo 9 discute-se a dificuldade que a diversidade de projetos e de culturas estratégicas nacionais dos estados-membros da UE coloca à autonomização estratégica da UE e, portanto, no fundo, ao aprofundamento da integração; tudo isto num quadro em que, existindo visões diferentes acerca do que deve ser a repartição do trabalho estratégico entre os estados-membros, a UE e a NATO, provavelmente nenhum país, nem mesmo a França, advoga alienar completamente os EUA da equação da segurança europeia (Pannier, 2017; Helwig e Sinkonnen, 2022:6).

No capítulo 10 discute-se o impacto que as estratégias de grandes atores exteriores à UE já têm e podem vir a ter nos processos de alargamento e aprofundamento da UE.

Evidentemente não se pretende, nem a economia da tese o permitiria, que a discussão feita nos capítulos 8, 9 e 10 se transforme em longas dissertações ou extensas monografias geográficas ou históricas.

Finalmente, no capítulo 11, defende-se que a retração estratégica dos EUA da Europa (desejável ou não, o ponto não é esse) é uma condição necessária, mas não suficiente, para a autonomia estratégica da UE poder ser uma realidade. Neste contexto, elencam-se duas questões-chave, as quais, consoante as diferentes respostas que se lhes podem dar, permitem discutir eventuais circunstâncias em que poderá ocorrer a constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo com a sua cultura estratégica própria. Nessa decorrência, identifica-se como fundamental elemento caracterizador da cultura estratégica da UE, mas não único, o dilema estratégico entre uma propensão geopolítica para Leste e uma propensão geopolítica para Oeste.

JUSTIFICAÇÃO DAS OPÇÕES METODOLÓGICAS

Remetendo para o futuro, a resposta à questão a que se procura responder nesta investigação necessariamente encerra incerteza. Desde logo porque se fundamenta numa possibilidade – a de a UE vir a ser estrategicamente autónoma. Assim, a realidade "autonomia estratégica da UE" poderá ocorrer ou não num futuro possível, mas indeterminado, provavelmente desejado por alguns, indesejado por outros e relativamente indiferente para uns quantos outros. Sendo que os que o desejam não têm necessariamente ideias semelhantes sobre um estado final ou o modo de, ou o ritmo para o alcançar. Mais ou menos potenciada por fatores ambientais, a autonomização estratégica da UE, quando quer que venha a acontecer, se chegar a acontecer, será consequência da agência de muitos atores individuais e coletivos e não simplesmente fruto do acaso. Por outras palavras, a autonomização estratégica de um ator político é um processo social. Por outro lado, deve atentar-se o facto de que alguém afirmar-se hoje adepto da autonomia estratégica da UE, ou de mais autonomia estratégica da UE, não significa necessariamente defender a que nesta investigação, com uma função que é também operacional, se defende ser a condição de autonomia estratégica de um ator político e, em concreto, a autonomia estratégica da UE. Acresce que, mesmo que a possibilidade da UE se tornar estrategicamente autónoma fosse uma certeza, ainda assim não se podia em definitivo saber antecipadamente quais as características da cultura estratégica da UE uma vez atingida aquela condição.

Com efeito, intui-se que as características da cultura estratégica de um ator que, por exemplo, tenha tido de lutar pela integridade territorial contra um invasor ou pela independência contra uma potência colonial opressora e despótica em guerras altamente sangrentas e destrutivas que ainda estejam muito vivas na memória das pessoas, provavelmente serão diferentes das de um ator que, numa democracia moderna, se tornou independente pacificamente na sequência de um processo referendado democraticamente. Uma "fusão" que resulte da paz que se segue a uma luta de morte entre dois poderes equiparáveis é diferente de um processo de assimilação lenta e pacífica de um ator relativamente pequeno por um vizinho muito maior. Evidentemente a cultura estratégica de um ator é uma realidade em permanente evolução, mais ou menos lenta, ainda que suscetível a choques aceleradores da

mudança, como revoluções, guerras civis ou guerras internacionais, acompanhando a própria história da constituição e eventual ou eventuais reconstituições desse ator.

A origem de um processo de integração e a forma como foi alcançado o ponto culminante da constituição de um ator político tenderão naturalmente a repercutir-se em comportamentos subsequentes desse ator, tanto mais vincadamente quanto mais próximos dos estágios iniciais da sua existência como ator independente. É razoável supor, portanto, que um processo de integração relativamente rápido por anexação militar violenta, por exemplo, reverbere de uma maneira diferente da de um processo de integração lento e cooperativo que finalmente atinge o estado de maturidade. Por outro lado, dois atores com origens e percursos históricos muito diferentes podem a partir de certo momento ter culturas estratégicas parecidas.

Enfim, a incerteza mencionada deverá ser tudo menos surpreendente, quando além de estar em causa a eventual concretização de uma possibilidade *futura* – a autonomização estratégica da UE como ator político –, a concretização dessa possibilidade e as características da cultura estratégica da UE atingida a condição de autonomia são o resultado de *processos sociais e estratégicos*.

Por certo o futuro depende em grande parte de valores, objetivos, tendências e motores de mudança que podem ser estudados (Kuosa, 2011:9). O futuro é, por outro lado, criado por ações e decisões de hoje, ou seja, quanto maior é a capacidade de agir de um ator, mais fácil se torna para ele prever o futuro (idem:ibidem; Voros, 2001). Mesmo assim, o futuro não pode ser predeterminado (Voros, 2001).

A *realidade social*, composta por uma vasta quantidade de atores individuais cujas ações são impossíveis de prever com precisão, é por natureza muito complexa e dinâmica (Bento, 2020:8). Na melhor das hipóteses podem ser concebidos cenários alternativos e atribuída alguma probabilidade aos fenómenos sociais, dado estes serem demasiado complexos para serem prognosticados (Kuosa, 2011:9). Com efeito, "privadas da possibilidade de experimentação e replicação, face ao método científico das Ciências da Natureza, as Ciências Sociais [sustentam-se] num exercício de racionalidade que se ancora em juízos de probabilidade ou causalidade adequada" (Gonçalves, 2021:20).

Neste contexto, Bento defende não existirem modelos deterministas que consigam capturar adequadamente o funcionamento da realidade social (2022:8). Acresce que os processos de que tratamos são *processos estratégicos*. Ou seja, se em última análise os

comportamentos dos agentes individuais e dos agregados coletivos se revestem sempre de algum grau de imprevisibilidade, maior ainda é essa imprevisibilidade no caso dos atores estratégicos que, frequentemente, por alegadas razões de segurança ou outras, ocultam deliberadamente intenções e objetivos ou procuram fazer crer que as suas intenções e objetivos são uns quando afinal são outros. Por isso, aliás, será tida em devida conta nesta investigação a advertência, de que "o silêncio, a imagem e a falta de autenticidade têm que ser sempre equacionados quando se verifica o recurso às fontes primárias porque emanadas diretamente dos órgãos do poder efetivo" (Balão, 2012:191).

Como se a incerteza que a resposta à pergunta de partida desta investigação encerra não bastasse, a realidade de que se está a falar – a cultura estratégica – é uma realidade intangível. Podemos observar as manifestações da cultura estratégica em instituições e nos antigos e atuais comportamentos de atores políticos estrategicamente autónomos. Mas, em última análise, aquilo de que uma cultura se trata, estratégica ou outra, é de ideias ou conjuntos de ideias que, com o grau de partilha e enraizamento a que associamos a própria noção de cultura, "residem" na mente das pessoas. Ou seja, a questão de partida da investigação é na verdade sobre ideias ou conjuntos de ideias que um dia estarão mais ou menos profundamente enraizadas nas mentes dos cidadãos de uma UE estrategicamente autónoma, uma possibilidade de concretização simultaneamente incerta e indeterminada, sobre quais são os valores e interesses europeus que importa proteger, a disposição que se tem para fazer sacrifícios maiores ou menores se for preciso defendê-los contra aquilo que se acredita que os ameaça ou a melhor forma de a UE agir e se "posicionar" no mundo para garantir uma condição em que esses valores e interesses estejam razoavelmente salvaguardados.

A metodologia para atingir o objetivo da investigação tem de ter em conta, assim, a natureza da realidade sobre a qual se pretende obter conhecimento – alguns elementos caracterizadores de uma cultura estratégica que não sabemos se chegará sequer a existir. E deverá ser adequada ao argumento que se defende na tese – o de que são concomitantes, e em regra estratégicos, os processos de constituição de um ator político estrategicamente autónomo e de construção da respetiva cultura estratégica.

A primeira consequência prática que decorre da realidade a estudar para a metodologia é a de que "a 'verdade' sobre a realidade social é elusiva e não apreensível com a mesma

certeza que a realidade física", o que significa que apenas aproximadamente pode ser inferida (Bento, 2020:8). Isto não é um "defeito" das Ciências Sociais. Apenas temporariamente, em termos históricos, a "alegada ausência de objetividade decorrente da impossibilidade de demonstração e da observância escrupulosa do método científico que adota a matemática como referência cardinal"[10] condena as Ciências Sociais "a um estatuto de menoridade científica", como bem demonstra Gonçalves (2021:20-21). Para o efeito, convoca sucessivamente, entre outros, Kant[11], Weber[12], Karl Popper (que, ao defender que pelo facto de apenas termos visto cisnes brancos não podemos concluir que todos os cisnes são brancos, rejeita a noção de que se possa a partir de um grande número de enunciados singulares inferir um enunciado geral) ou John Rawls (que "opõe à procura da certeza científica, a razoabilidade da sua aplicação, à infalibilidade do enunciado científico, a eficácia da correspetiva conformação") (Gonçalves:21-23). A segunda consequência prática que decorre da realidade a estudar para a metodologia é a de que, não se podendo observar o futuro, apenas se pode especular sobre o mesmo com base em tendências e em comparações com acontecimentos passados.

Como é óbvio, as previsões tenderão a ser tanto mais incertas quanto mais distante for o futuro sobre o qual se pretende especular a partir do momento presente (Kuosa, 2012:40-41; Cardoso e Emes, 2014:20). Para ilustrar esta ideia, Kuosa apresenta um "cone de futuros" (Figura 1), muito parecido com o de Voros (2001).

---

[10] Macedo, por exemplo, assinala como o iluminismo defendia o "humano [resultar] das pressões biológicas e sociais" ou "o ordenamento da realidade resultar de leis físicas a partir da matemática", com implicações intelectuais óbvias para "a aventura de explicar a Natureza e o Homem" (2006:334-335).

[11] Para Kant, não provindo o conhecimento exclusivamente da experiência, para a apreensão cognitiva da realidade "é necessário que os objetos do conhecimento se determinem na natureza do sujeito pensante" (2008 apud Gonçalves, 2021:21).

[12] Para Weber "não existe nenhuma análise científica puramente objetiva da vida cultural (…) ou dos fenómenos sociais, que seja independente de determinadas perspetivas especiais e parciais" (1982:43 apud Gonçalves, 2021:21). Será secundado por Cohn, para quem todo o conhecimento científico "é objetivo nos resultados, mas não na génese, pois a força motriz da pesquisa é dada por valores" (2006:11-12 apud Gonçalves, 2021:21).

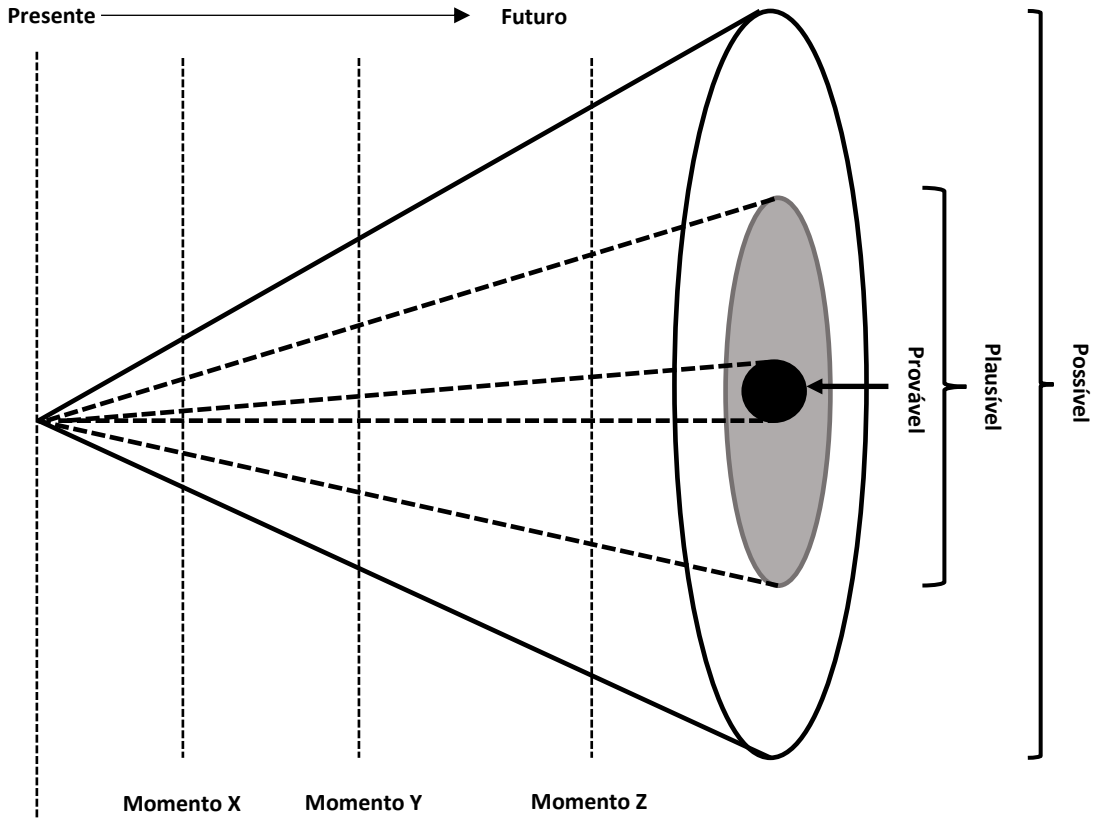

Figura 1 - **Cone dos futuros** (Kuosa, 2012:39; traduzido e adaptado pelo autor).

Ao longo deste cone, em cada momento existem muitos cenários possíveis, concebíveis pelo analista que perscruta o futuro a partir do presente; fora do cone, por seu turno, possíveis apenas no plano da ficção científica, podem imaginar-se as mais improváveis utopias e distopias (Kuosa, 2012:41; Godet e Roubelat, 1996:166-167).

Se as previsões tendem a ser tanto mais incertas quanto mais distante for o futuro que se pretende prever, mais o serão no caso desta tese, quando nem sequer é certo que o momento que se quer captar – a *eventual* concretização da autonomia estratégica da UE – algum dia seja uma realidade. Mas aquilo que verdadeiramente queremos não é tanto captar esse momento, que na realidade tanto pode nunca acontecer como acontecer mais rapidamente do que mesmo os europeístas mais otimistas imaginam, mas alguns elementos caracterizadores da cultura estratégica da UE se e quando esse

momento for atingido. Sendo muito complexos, como vimos, os processos de que esse momento se antevê poder resultar, será gigantesca, na verdade infinita em termos práticos, a quantidade de relações que estarão em causa.

Neste contexto, a melhor maneira de visualizar esses processos será, portanto, tentar isolar algumas questões-chave de entre as praticamente infinitas que o futuro por definição coloca, com um enfoque especial no futuro das relações transatlânticas, visto que a questão da autonomia estratégica da UE tem sido normalmente colocada e discutida em termos de autonomia *em relação aos EUA*. A credibilidade das conclusões, que não poderão ser consideradas mais do que simplesmente tendenciais ou probabilísticas, dependerá da consistência com que forem discutidas as possibilidades de resposta às questões-chave ou incertezas críticas que tiverem emergido da ponderação de três fatores considerados muito relevantes para a evolução do processo europeu, selecionados com base na observação permanente da realidade, na experiência profissional do autor e na sequência do trabalho de enquadramento teórico-conceptual: os limites geográficos "em movimento" da UE; a diversidade de projetos e de culturas estratégicas nacionais entre os estados-membros da UE; e o impacto no processo europeu das estratégias de grandes atores exteriores à UE.

Partindo das considerações ontológicas e epistemológicas acima efetuadas, a metodologia seguida nesta investigação recorre, a par da Ciência Política, a elementos conceptuais e empíricos de outras disciplinas que normalmente se intercetam na área dos Estudos Estratégicos. Depois de definir "Poder" e de descrever o critério tridimensional de Adriano Moreira (2014) com que o mesmo deve ser examinado enquanto objeto da Ciência Política[13], Gonçalves explica como esse mesmo critério se

[13] O critério inclui a sede do poder, a forma ou imagem e a ideologia (Moreira, 2014:29). A ideologia, "comprometida com os fins do Homem, [substancia] uma proposta totalizante do modelo de sociedade que se deseja implementar", podendo identificar-se, no fundamento e propósito de cada proposta ideológica, "elementos racionais, axiológicos, emotivos e míticos, bem como os reflexos do devir histórico das ideias e da concreta configuração das relações entre os membros das comunidades políticas na geografia e no tempo, e até a própria mundividência dos seus autores" (Gonçalves, 2021:3). A ideologia "ilumina, ou mesmo determina, a estruturação soberana do Estado (…), a sua forma institucional (…) [e] a conceção dos regimes políticos" (idem:4). Inserindo a noção de "ideologia" no contexto da formação do Estado Moderno, Macedo, por seu turno, assinala que "à medida que os órgãos componentes do Estado se diversificaram em especializações necessárias, tornam-se reciprocamente indispensáveis formas de interpretação que conservem a coerência, competência e motivação unitária. A sua perceção pública é necessária para que se torne viva a 'Razão de Estado'" (2006:313). "Ideologia" são, assim, os "esquemas doutrinários (…), ordenados em coerência, com uma intenção tutelar do pensamento político e de defesa do Poder", que "o Estado organiza, promove ou protege [para] justificar as novas instituições ou

aplica no âmbito das Relações Internacionais (RI) (2021:5). Considerando que neste âmbito a "sede do poder político corresponde, a título principal, aos Estados", designadamente "quando se manifestam em relações de dominação, hegemonia ou paridade", a autora afirma que o estudo do poder político no âmbito das RI tende "a demarcar a especialização dos Estudos Internacionais Securitários que albergam os Estudos de Geopolítica, centrados na análise do poder político na geografia mundial, e os Estudos de Geoestratégia cujo âmago reside na análise do poder defensivo e ofensivo dos Estados e do seu alinhamento no Sistema Internacional" (Gonçalves, 2021:5-6; ver também Santos e Ferreira, 2012:57 e seguintes).

"Destarte", continua, "compreendemos a Ciência Política e as RI não apenas como disciplinas complementares, porque agregadoras de distintas valências científicas que conformam hermenêuticas segmentadas de uma mesma realidade – o poder político – e que se vão consolidando em domínios de estudo científico especializado que reciprocamente se implicam, condicionam ou instrumentalizam, mas como verdadeiramente sistémicas já que, em lugar da mera justaposição dos diferentes saberes, estabelecem correlações estreitas que se estendem a disciplinas com as quais possuem fronteiras e afinidades" (Gonçalves, 2021:6). Na linha de Maltez, para quem "o caminho da ciência política será sempre o da encruzilhada, da interdisciplinaridade, esse pluralismo que não recusa nenhum dos grandes saberes peregrinadores sobre as coisas políticas" (2007:9 *apud* Gonçalves, 2021:24), Gonçalves refere a Filosofia Política, a História Política, o Direito Político, a Sociologia Política, a Psicologia Política e a Economia Política, disciplinas cujos "enfoques próprios" ela convoca "adjacente e pontualmente" para a sua investigação (2021:6). Para a autora, posição que acolhemos, os Estudos Estratégicos, que situa na Ciência Política, e os Estudos Securitários, que situa nas RI, sobrepõem-se parcialmente (idem:7)[14].

---

orientações que pretende levar a efeito" (idem). Os argumentos políticos, estratégicos e sociais contidos na ideologia "visam, em suma, dar às sociedades complexas e diversificadas uma finalidade e um ritmo político convergente" (idem). A ideologia, que "se define mais pela eficácia que pela verdade", "é essencialmente intolerante, como mecanismo de coesão dos corpos sociais, no sentido de conservar a força diretiva dos grupos que têm a responsabilidade da viabilidade praticada", pelo que, na consolidação do Estado Moderno "a força do Estado é também a força da ideologia" (Macedo, 2006:313 e seguintes).

[14] Depois de discutir o problema da definição e delimitação do objeto dos Estudo Estratégicos, designadamente através de uma enumeração de temas, Borges Graça, por exemplo, é de opinião que "os EE se concentram no âmbito das RI mais do que serem estritamente enquadrados por esta disciplina" (2014:78).

Romana, por seu turno, assinala a influência que, "a partir do conceito de cultura estratégica", os "fatores socioculturais, interligados com fatores geo-históricos, geoestratégicos" e outros têm na decisão político-estratégica no âmbito dos EE (2016:14). Para Romana, se a epistemologia e a metodologia da Ciência Política contribuem para a "configuração da análise dos processos e mecanismos de tomada de decisão tendo por elemento base a sede do poder estratégico", na linha de Brodie (1973) e Adamski (2012) defende que "a Antropologia e a Sociologia são instrumentos fundamentais para a compreensão sobre como a Estratégia é concebida" (idem:ibidem). Num trabalho que em última análise é sobre o futuro possível de um ator político internacional, não se devem ignorar instrumentos que, razoavelmente explicando, com base em evidências de reconhecido valor científico, por que estes atores tendencialmente se comportam de determinada maneira em determinadas circunstâncias, ajudam a compreender o passado e o presente e a perscrutar o futuro.

A metodologia adotada nesta tese inspira-se na dos "cenários alternativos futuros" (Kuosa, 2012:126-127; Cardoso e Emes, 2014:20)[15], não pretendendo, porém, dela ser um exemplo acabado[16]. Algumas advertências devem, por isso, ser feitas, até porque não existe um único método de construção de cenários (Godet e Roubelat, 1996: 167). Com efeito, dentro desta metodologia geral, adota-se uma aproximação metodológica mais próxima da dos "cenários mistos" (idem:127): "[*the mixed scenarios*] *approach follows the idea that in reality we always have some background information of the theme before we start any research, and thus we always have some work hypothesis, which affects the organization of our work*" (Kuosa, 2012:127).

---

[15] Um cenário, palavra tornada popular pelo estrategista da RAND Hermann Kahn, é a descrição de um futuro potencial e da progressão em direção a ele (Godet e Roubelat, 1996:166). O propósito de Kahn não era que os cenários fossem usados como instrumento de predição, mas como forma de melhorar as teorias e hipóteses sobre o futuro, designadamente forçando as pessoas a "pensar sobre o impensável" (Cardoso e Emes, 2014:21). Dando exemplos de acontecimentos e tendências fraturantes das últimas décadas, Beck, por exemplo, repara como uma das suas características é o de serem "*inimagináveis* antes de acontecerem" (2012:40). A construção de cenários "caracterizadores de futuros possíveis implica, a partir das hipóteses de evolução admitidas, a visualização da série de acontecimentos geradores de situações intermédias e que conduzem a esses futuros" (Couto, 1988:319). Devendo conter uma "coluna vertebral lógica" que identifique as variáveis da situação em estudo (Kuosa, 2012:40), e podendo ser descritos de forma muito longa – "*very descriptive multi-page essays*" –, os cenários também podem ser descritos de forma muito breve – "*only one paragraph long*", segundo Kuosa (2012:40).

[16] Como diz Kuosa (2012:40-41), invocando Godet (1993) e Godet *et al* (2000), e dando como exemplos paradigmáticos de trabalhos de cenarização as *Global Trends* que o *National Intelligence Council* dos EUA publica de cinco em cinco anos, "*what usually passes as a scenario is a discussion about a range of future possibilities with some kind of storyline from the present to the future, including some data and analysis*".

Não obstante em qualquer processo de cenarização o objetivo ser o de, com finalidades diversas, abrir todo o espectro de futuros possíveis, Kuosa (2012:38) identifica, na linha da definição de Godet e Roubelat (1996:166; ver também Godet *et al*, 2008:31-32; 48), dois princípios ou estratégias metodológicas gerais no trabalho de cenarização: o "cenário exploratório"; e o "cenário normativo"[17].

Nos "cenários normativos", o autor pode "saltar" para um futuro imaginado, tentando explicar depois como seria possível esse futuro realizar-se, considerando-se aceitável não explicar detalhadamente um caminho para lá chegar[18] (Kuosa, 2012:39; Cardoso e Emes, 2014: 30). É o que fazemos, no fundo, com algum atrevimento, ao estabelecer como hipótese desta investigação que, num futuro possível, a UE se poderá constituir um dia como um ator político estrategicamente autónomo com a sua cultura estratégica própria[19]. Procurando contribuir com algumas pistas, não explicamos cabalmente, porém, como esse futuro pode ser atingido. Nem quando, embora admitamos à partida que muito dificilmente antes de 15/20 anos. No entanto, identificamos e discutimos três fatores – limites da UE, diversidade da UE e estratégias das potências exteriores à UE – que não apenas deverão afetar o caminho, como também, configurando enormes obstáculos que terão de ser ultrapassados para que esse futuro seja atingido, tenderão a ter um impacto indelével na cultura estratégica da UE.

Nos "cenários exploratórios" procura-se explorar, com mais recurso a evidência empírica quantitativa e/ou qualitativa que no caso do "cenário normativo", o que é possível, plausível e provável, independentemente do que é desejável (Kuosa, 2012:40).

---

[17] Godet e Roubelat, defendendo a importância da "prospetiva", palavra cunhada por Berger, afirmam que diferentemente do *forecasting*, do *foresight* ou dos *future studies*, "*strategic prospective is not only a exploratory approach but also a normative one*" (1996:165; Godet, 2000:3-4).

[18] Um bom exemplo deste tipo de cenário é o que Huntington desenvolve no final do "Choque das Civilizações" (1996:369-373), que ele imagina possa ocorrer a cerca de 15 anos (o livro é publicado em 1996, o início do cenário situa-se em 2010): em síntese, depois de um diferendo sobre quem deve controlar o mar do Sul da China, a China invade o Vietname, originando uma guerra mundial. Mais que descrever o cenário, importa sublinhar que Huntington o desenvolve no sentido de que este ou outros parecidos, não se venham a verificar: "o leitor [até pode] achar que este cenário é fantasista e inverosímil" (1996:373). Huntington espera, no entanto, que não se revelem mais prováveis outros cenários de guerra civilizacional global ainda mais perigosos (idem).

[19]Segundo Kuosa (2012:38-39), para Coates e Glenn (2009) uma *aplicação* típica da metodologia dos cenários alternativos é a de apresentar uma situação em radical divergência (*radically at odds*) com o pensamento tradicional. Neste contexto, a assunção de que a UE se pode constituir como um ator político estrategicamente autónomo será para alguns uma utopia ou distopia. Besch observa com alguma ironia que "*The EU's ambition of reaching 'strategic autonomy', put forward in the EU's 2016 Global Strategy, means different things to different people. For some Europeans it is the holy grail; for some Americans it is the devil incarnate*" (2019).

O que fazemos no capítulo 11 tem alguns elementos afins com esta abordagem. Aí, resultante da análise feita nos capítulos 8, 9 e 10, identificamos duas variáveis, incertezas críticas ou questões-chave – as circunstâncias em que a UE se tornará estrategicamente independente dos EUA, por um lado; e a relação que tenderá a ter com o(s) seus(s) vizinho(s) na fronteira oriental, por outro.

Visando finalmente identificar alguns elementos caracterizadores da cultura estratégica da UE estrategicamente autónoma, a combinação de possíveis respostas às questões-chave permite discutir evoluções que se afiguram mais prováveis, deduzidas com recurso ao que podemos chamar "Lógica Intuitiva" (Cardoso e Emes, 2014:21-22). Trata-se de, através da "intuição disciplinada", mitigar a natureza necessariamente subjetiva e qualitativa de que muitas vezes se reveste a análise de futuros a prazos relativamente dilatados e em domínios de grande complexidade como são a política externa e de segurança e, de um modo geral, os fenómenos políticos e sociais (Cardoso e Emes:22; 26; 35 e seguintes; Canyon, 2018) [20]. Como diz Godet, "[*i*]*t is time we stopped opposing intuitive vision and rational thinking, because both are necessary* (2000:4).

[20] Sabendo que uma carta não é uma tese, em defesa da noção de que o reconhecimento de algumas limitações de uma metodologia não significa que a mesma deva ser desprezada, atrevemo-nos a invocar Dahrendorf. "*Numa carta inicialmente destinada a um cavalheiro de Varsóvia, em 1990*", subtítulo de umas "*Reflexões sobre a Revolução na Europa*" (1990), Dahrendorf dirá a determinada altura, a propósito de uma afirmação que faz, ser essa a sua impressão, mas, "se me pedissem provas concludentes, provavelmente não as poderia apresentar" (1990:136). Mais à frente, a propósito de um futuro possível (cujas especificidades para o efeito não nos interessam), depois de dizer que se lhe "fosse permitido especular, vaticinaria três acontecimentos para os próximos anos", Dahrendorf reconhece, num exercício de humildade, que as ideias expostas "são vagas e deixam em aberto mais perguntas do que aquelas a que respondem" (Dahrendorf, 1990:154-155).

Em qualquer abordagem, o desenho de um plano bidimensional que ilustra o comportamento de duas variáveis, que usamos no capítulo 10 para figurar a posição das grandes potências em relação ao processo europeu, permite posicionar no espaço definido diferentes cenários (Cardoso e Emes, 2014:29-30; fig. 2).

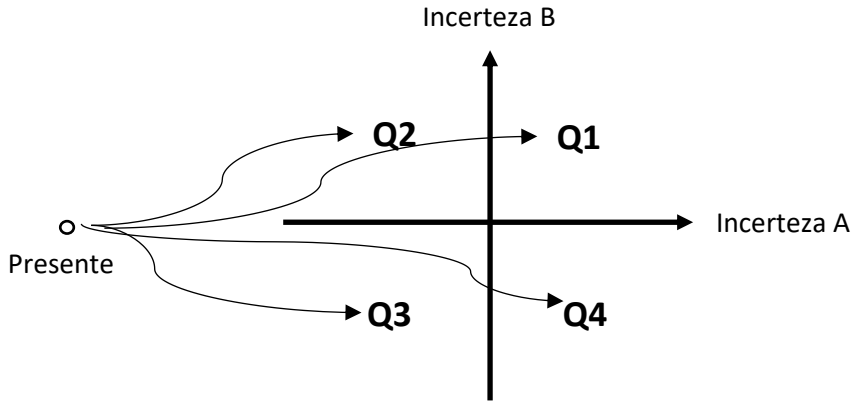

Figura 2 - **Aproximação dedutiva ao desenvolvimento de cenários/futuros possíveis** (Cardoso e Emes, 2014:30; traduzido pelo autor).

A abordagem adotada é qualitativa (Freixo, 2010:145; Lucas, 2021:4), em que o método de investigação principal é a pesquisa com recurso à análise documental (Flick, 2005; Lucas, 2021:4). As fontes primárias serão os tratados (principalmente o Tratado do Atlântico Norte e os Tratados da União Europeia), documentos oficiais dos governos, da UE e da NATO e declarações políticas (Driscoll, 2011; Lucas, 2021:4). Quanto às fontes secundárias, recorre-se a monografias, comunicação social (factos e opiniões), estudos académicos e artigos científicos (Driscoll, 2011; Lucas, 2021:4).

O desenvolvimento da tese sustenta os critérios utilizados para a seleção das questões-chave elencadas no capítulo 11 e faculta informação que permite a sua discussão. Naturalmente, reitera-se o reconhecimento das limitações deste exercício porque, como vimos, os futuros possíveis são teoricamente infinitos. Por outro lado, ainda que um instrumento indispensável para o investigador não se perder numa análise sem fim, igualmente reconhece-se o estreitamento da análise que resulta, primeiro, da seleção dos fatores a analisar e, segundo, da seleção das questões-chave discutidas.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Capítulo 1 – Autonomia estratégica de um ator político

1.1 Discussão do conceito de autonomia estratégica

Não existe uma definição óbvia nem unanimidade quanto ao significado de autonomia estratégica. Acresce que o debate atual na Europa não é tanto sobre o significado de autonomia estratégica em abstrato, mas sobretudo sobre o significado em concreto da noção de autonomia estratégica europeia ou autonomia estratégica da UE.

Nele se entrecruzam, por um lado, uma aspiração, mais ou menos inevitável à medida que o processo europeu avança, de prosseguir o projeto expressamente inscrito nos tratados europeus de construir "uma união cada vez mais estreita"; e, por outro, um sentimento que inegavelmente existe nos dois lados do Atlântico Norte, de a Europa ou a UE deverem ser menos dependentes dos EUA na definição e na proteção dos seus interesses de segurança.

Dois conjuntos de motivações, pelo menos, parecem animar este sentimento. O primeiro, ao qual subjaz o desejo de manter os níveis de solidariedade e cumplicidade que, com altos e baixos, têm caracterizado o vínculo transatlântico que se foi entretecendo e densificando desde o fim da Segunda Guerra Mundial, parece animar aqueles que advogam o fortalecimento estratégico da Europa para finalmente libertar ou aliviar os EUA do fardo de proteger este continente. À frente argumentaremos ser discutível a ideia de que os EUA são o protetor de uma Europa que não assume as suas responsabilidades ou de que essa proteção constitui um fardo para o contribuinte norte-americano, mas sem dúvida a ideia existe nos dois lados do Atlântico Norte. A ideia pressupõe que se os europeus gastassem mais em defesa, os EUA gastavam menos. Ora, não é nada certo que isso acontecesse.

Ao mesmo tempo, porém, não se podem ignorar testemunhos como o de Gates, num discurso em que este antigo secretário da Defesa norte-americano constata "*the growing difficulty for the U.S. to sustain current support for NATO if the American taxpayer continues to carry most of the burden in the Alliance*" (2011; ver também Howorth, 2018:528-530). Embora a participação dos EUA nos custos de estrutura da NATO seja uma coisa diferente da despesa, incomensuravelmente maior, que os EUA suportam com o seu dispositivo militar na Europa, seria imprudente ignorar que efetivamente existe e é forte nos EUA uma corrente de pensamento mais isolacionista

e, nalguns círculos, o sentimento de que os EUA não têm de ser o "polícia do mundo". Aliás, a estratégia de "*offshore balancing*" dos EUA proposta por Mearsheimer e Walt (2016), em parte respondendo a esse sentimento, pretende ser um meio termo entre o que os autores consideram um excessivo intervencionismo americano em nome de uma "hegemonia liberal", que consideram pouco realista, e uma "retirada" dos EUA do mundo, que consideram impossível. Considerações como estas poderão ser revistas depois da invasão russa da Ucrânia. Mas estes sentimentos e perceções podem rapidamente reemergir, uma vez ultrapassada a presente situação.

Enfim, caricaturando, envergonhados por, apesar de também serem ricos e prósperos, verem a sua segurança garantida sem custos pelos EUA como "*free riders*"[21] (Freedman, 2013:583-584), os europeus tomariam nas suas próprias mãos as rédeas da sua segurança. Ainda que nem sempre fique claro exatamente que grau máximo de capacidade militar europeia os diferentes atores em ambas as margens do Atlântico Norte consideram desejável ser desenvolvido na e pela Europa, e para quê – por exemplo, o que aconteceria se um dia a UE decidisse dotar-se de um arsenal nuclear estratégico com todas as consequências que isso implica? [22] –, o sentimento que anima esta ideia de fortalecimento estratégico europeu pressupõe que as relações transatlânticas devem continuar a ser fundamentalmente cúmplices e amigáveis. Alguns consideram mesmo, na Europa e nos EUA, que o fortalecimento estratégico da Europa vai melhorar a qualidade das relações transatlânticas (Drent, 2018:3; Grevi, 2019:4) e a imagem que o contribuinte norte-americano tem da Europa.

O segundo tipo de motivação que anima o sentimento de que a Europa deve ser menos dependente dos EUA é porventura menos amigável, mas não necessariamente hostil, para com os EUA. Existe sobretudo na Europa. Uma vez mais caricaturando, aqui não seria tanto o caso de libertar os EUA do fardo que este país carrega como protetor da Europa, mas antes, numa espécie de doutrina de Monroe[23] ao contrário, libertar a

[21] "*Free rider*" coloquialmente designa aquele que viaja à borla ou que "cavalga" o esforço alheio.

[22] Provavelmente uma razão por que a parte nuclear da autonomia estratégica europeia raramente é discutida é porque considerar opções nucleares para a Europa, de algum modo pressupondo dúvida sobre se as garantias nucleares oferecidas pelos EUA funcionam, é uma espécie de "tabu" (Drent, 2018:6). Com efeito, muitos temem que simplesmente debater a racionalidade de os EUA arriscarem Chicago por uma cidade europeia, por exemplo, degrade a credibilidade da dissuasão nuclear ocidental (idem; ibidem).

[23] A chamada doutrina de Monroe é a proclamação feita em 1823 ao Congresso dos EUA pelo presidente James Monroe de que doravante os EUA não iriam tolerar a interferência dos países europeus nos assuntos americanos.

Europa de uma excessiva influência norte-americana que eventualmente não defende adequadamente, e até pode prejudicar, aquilo que verdadeiramente constitui o interesse europeu (ver, por exemplo, Irondelle e Schmitt, 2013:130).

No contexto europeu, portanto, mais do que um debate teórico, simplesmente chegar a uma noção abstrata de autonomia estratégica pode ter uma conotação política (Tocci, 2021:7). Com efeito, nem sempre é fácil isolar literatura sobre o tema, mesmo que pretensamente apenas teórica, que não esteja "contaminada" pelo debate político em torno dos limites da integração política europeia.

Discutindo a evolução da expressão "autonomia estratégica" ao longo das fases por que este debate tem passado na Europa desde os anos 90 do século XX, Helwig e Sinkonnen, por exemplo, defendem que aceitar a "ambiguidade" da expressão e os diversos significados que se lhe atribuem tem a vantagem de permitir explorar em termos analíticos "as áreas cinzentas da luta da UE para gerir as suas interdependências externas", bem como as implicações em domínios como a política externa, a segurança e defesa ou o comércio: "*rather than provide a coherent concept, strategic autonomy represents a broad headline under which debates about the future of the EU in international affairs unfold*" (Helwig e Sinkonnen, 2022:6). Se percebemos as vantagens que a ambiguidade conceptual tem para Helwig e Sinkonnen, consideramos, no entanto, que, para ser operacionalizada numa investigação concreta, a noção de autonomia estratégica deve ser previamente definida para que tal ambiguidade seja mínima.

Neste contexto, duas questões afloram no debate sobre autonomia estratégica: por um lado, se esta se circunscreve às questões de defesa – a "perspetiva convencional", segundo Helwig (2020:5-6) – ou se abrange todos os domínios da ação política, aproximando-se da noção de soberania – a "perspetiva global" (idem:6-7); por outro lado, se autonomia é algo que, binariamente, se tem ou não tem (Helwig e Sinkkonen, 2022:2).

Quanto à primeira questão, nesta tese a noção de "autonomia estratégica" aplica-se ao domínio da grande estratégia de um ator e à forma como ela se manifesta, por exemplo, na sua política externa e de segurança. Significa também que se está no domínio da estratégia integral ou grande estratégia, o plano em que, como vimos, confundindo-se com o nível mais elevado da decisão política, a estratégia coordena, sincroniza e orquestra o emprego dos recursos imediatamente disponíveis, a mobilização de

recursos com graus de prontidão diversos e os planos de fortalecimento do potencial estratégico[24].

Quanto à segunda, importa considerar que nenhum estado independente é completamente autónomo – nem mesmo os impérios mais poderosos no auge do seu poder estiveram totalmente libertos de constrangimentos – nem completamente desprovido de autonomia, caso em que pura e simplesmente não podia ser considerado independente (Bento, 2020:72). Parece-nos correta, portanto, a ideia de que se pode ser *mais* ou *menos* autónomo, tornando-se difícil, inclusivamente, definir o que é um estado de autonomia estratégica *plena.* Com efeito, esta última é uma condição de que nem sequer os EUA se reclamarão, porque, em última análise, apesar dos recursos gigantescos que detêm, também são forçados a estabelecer prioridades.

Sem dúvida a ideia de autonomia estratégica admite em certo sentido variação e progressividade. Pode-se ser pouco ou muito autónomo, ou mais ou menos autónomo estrategicamente. Tal como, pelo menos teoricamente, se pode ser totalmente autónomo. Na prática, porém, a autonomia estratégica plena é uma condição ideal.

No plano militar, por exemplo, mesmo os EUA, quando planeiam a edificação de um sistema de forças, fazem-no a partir de um qualquer conceito orientador[25]: por exemplo, ter capacidade para combater simultaneamente duas guerras contra *near-peer competitors*; ou para simultaneamente combater uma *major war* e três *smaller wars*, etc. O mesmo tipo de considerações pode fazer-se, por exemplo, relativamente ao dimensionamento de uma rede diplomática, das estruturas de *intelligence*, etc. Ou seja, na vida real a independência e a autonomia estratégica *plenas* provavelmente não existem. Fruto dos recursos de poder que comandam, os EUA são o país com maior capacidade de ação estratégica. Mas nem por isso deixam de "fazer contas" ao que podem fazer, sabendo que não podem fazer tudo o que gostariam e ocasionalmente dependerão de outros atores e de circunstâncias que não controlam.

---

[24] Na definição de Couto, "potencial estratégico" é o conjunto das forças de qualquer natureza, tangíveis e intangíveis que um centro de poder político pode utilizar em apoio da sua estratégia (1988:241), distinguindo-se do "poder" dessa unidade política, que "é a revelação da força em circunstâncias e com vista a objetivos determinados" (idem:244).

[25] O dimensionamento da estrutura de forças e do dispositivo militar têm normalmente a montante um conceito estratégico militar para cuja conceção, entre outros fatores e recursos analíticos, frequentemente se estabelecem cenários de guerra e outras situações de planeamento que podem suscitar o emprego de meios militares. A avaliação da probabilidade e perigosidade das situações, por seu turno, determina prioridades quanto à edificação ou manutenção de capacidades.

Noutro plano, a Somália, por exemplo, é um país soberano e, portanto, nominalmente independente. Mas é o que se chama um "estado falhado". Se em estritos termos jurídicos a independência e a soberania de um país, os EUA ou a Somália, podem ser consideradas situações binárias – ou se é formalmente reconhecido como tal ou não se é –, a verdade é que os termos "soberania" e "independência" têm sido na prática objeto de graduação ou qualificação ao longo da história, por razões políticas ou de ordem prática. Ou até de ordem jurídica[26].

A "doutrina" da "soberania limitada" (Gaspar, 2022:81), ou "doutrina Brejnev", defendia na prática a intervenção de Moscovo nos assuntos internos dos seus "aliados" no tempo da Guerra Fria, por isso também chamados "satélites", para preservar o domínio soviético. A noção de "finlandização", por seu turno, traduz a ideia de um país que assume que a sua liberdade de ação para, por exemplo, pertencer a uma aliança é fortemente constrangida pelas preferências de um vizinho muito mais poderoso; e, portanto, porventura constrangido, é certo, mas em todo o caso preservando a imagem de que o faz voluntariamente, evita alinhamentos que possam ser vistos como provocadores pelo vizinho[27].

No fundo, a verdade é que mesmo os governos dos países mais poderosos não têm, seja por razões de ordem externa, seja frequentemente também por razões de ordem interna, uma liberdade de ação absolutamente irrestrita. É verdade que uma "declaração de independência", qualquer que seja a efetiva capacidade estratégica do centro de poder político que doravante se reclama como "independente" de outro, é um momento que, em termos simbólicos, marca claramente um antes e um depois. Ou seja, neste âmbito, ou se é independente, ou não se é. Mas uma independência plena é uma condição ideal, só possível de atingir em termos utópicos. Ao mesmo tempo,

---

[26] Na sua tese "Soberania e Responsabilidade de Proteger", Gonçalves argumenta que, furtando-se às suas responsabilidades, um Estado pode colocar-se numa situação de "*semi-soberania*", eventualmente justificando as penalidades previstas na Carta das Nações Unidas, designadamente as que decorrem da "decretação da sua suspensão como membro da AGNU" (2021:140 e seguintes). A autora distingue "entre os conceitos de semi-soberania, enquanto sanção política, e 'soberania limitada' (Moreira, 2016:439), enquanto sintoma da fragilidade estrutural ou contingencial securitária do Estado" (idem:142).

[27] Mais ou menos forçados pelas circunstâncias, todos os atores procuram de um modo geral acomodar os interesses daqueles com quem têm de se relacionar por uma ou por outra razão. "Finlandização", no entanto, não pretende especificamente traduzir esta ideia que, aliás, decorre do senso comum, mas mais a ideia de, num determinado contexto (Guerra Fria, era nuclear), um ator (a Finlândia) pesar especialmente nas suas escolhas de política externa e de segurança os interesses de segurança de uma superpotência vizinha (a União Soviética).

porém, é evidente que, todos os atores dependendo uns dos outros, o grau de dependência, mormente a dependência mútua entre dois atores numa relação bilateral, varia muito. Portugal decerto depende muito mais da boa saúde da economia da Alemanha do que o contrário. Ou seja, na medida em que a independência, ou para o caso a autonomia, se podem graduar, ser-se mais autónomo significa ser-se menos dependente.

Enfim, em abstrato um ator político só poderia ser plenamente soberano e independente se fosse totalmente autónomo estrategicamente, as expressões praticamente se equivalendo. Mas autonomia estratégica *total* ou *plena* é uma condição ideal a que nem mesmo os mais poderosos atores políticos podem aspirar. O mesmo podendo dizer-se das noções de soberania e independência face à realidade concreta dos estados que efetivamente existem.

1.2 Autonomia estratégica e capacidade de ação estratégica

Face ao que precede, considera-se que sendo certo que autonomia é uma condição que admite variação, no sentido de se poder dizer que uma entidade é mais ou menos autónoma, também não é menos verdade que, tal como soberania ou independência, autonomia também pode ser considerada uma situação binária. Ou seja, ainda que não juridicamente equivalentes, as noções de independência, soberania ou autonomia são, no fundo, termos que efetivamente podem ser entendidos como designadores de situações binárias. Qualquer delas, porém, tem admitido qualificações políticas ou outras que as tornam gradativas e variáveis. Neste contexto, nesta tese defendemos que, tal como a palavra "autonomia", a expressão "autonomia estratégica" pode ter um significado "binário" ou "gradativo e variável" conforme as circunstâncias.

Assim, *autonomia estratégica* deve ser entendida como um atributo de uma entidade soberana ou politicamente independente, que na prática se exerce em função da maior ou menor *capacidade de ação estratégica*, ou seja, da quantidade e da qualidade dos recursos e da liberdade para os empregar numa circunstância concreta. Por isso, complementarmente à noção de "autonomia estratégica", introduzimos a noção de "capacidade de ação estratégica".

Consequentemente, definimos *autonomia estratégica como o atributo de um centro de decisão soberana que o habilita a decidir e prosseguir uma grande estratégia própria*

tendo em vista atingir os fins da política. Nesta ótica, autonomia estratégica não se distingue fundamentalmente das noções de independência ou autonomia política. Em relação a este atributo com razoável propriedade se aplica a noção de que a autonomia estratégica pode ser considerada uma situação binária.

Por outro lado, *o exercício prático da autonomia estratégica depende da maior ou menor capacidade de ação estratégica que um centro de decisão detém para fazer e prosseguir as escolhas estratégicas que se lhe afiguram mais adequadas para atingir os fins políticos em vista*. Com efeito, nem todas as estratégias, mesmo que tecnicamente adequadas à concretização de um objetivo, são igualmente exequíveis com os recursos que um centro de poder controla, ou igualmente aceitáveis politicamente. Nesta ótica, a autonomia estratégica pode ser maior ou menor e é, portanto, gradativa e variável, podendo a noção aplicar-se tanto ao nível da grande estratégia, como nos níveis da estratégia geral e particular em que aquela sucessivamente se ramifica[28].

[28] Por norma as definições de Estratégia tendem a apresentá-la como uma atividade. Na prática, desde que um centro de poder político "nasce" até que eventualmente se extingue, o processo estratégico é permanente e contínuo, percorrendo as estruturas político-administrativas dessa entidade soberana e desmultiplicando-se no que se pode designar por "*pirâmide da estratégia*". Esta reflete, no fundo, os níveis de decisão e execução estratégica desde a estratégia integral ou grande estratégia até às estratégias particulares, passando pelas estratégias gerais, todas elas se *ramificando* em atividades genéticas, estruturais e operacionais. Com efeito, sendo a estratégia "una pelo seu objeto e método, na aplicação divide-se, necessariamente, em estratégias especializadas, válidas unicamente para um domínio particular da ação" (Couto, 1988:227), neste sentido falando-se também em "*divisões da estratégia*" (Ribeiro, 2017:74-75; ver também Couto, 1988: 227-233). Para uma perspetiva mais detalhada da estruturação e de alguns aspetos do funcionamento típico da "pirâmide da estratégia", ver, por exemplo, Ribeiro (2017:75-81) e Couto (1988:227-230 e 234-239).

Capítulo 2 – Segurança, política e estratégia. Decisão estratégica e cultura estratégica

2.1 Segurança na génese do fenómeno político-estratégico. Poder, política e estratégia.

Definida a noção de autonomia estratégica, a questão que se coloca é por que razão uma comunidade se organiza politicamente para a ter. Neste contexto, advogamos que o processo de constituição política das comunidades humanas é em si mesmo, em certo sentido, uma busca pela autonomia estratégica.

Ou seja, defendemos ser possível dizer que, ao longo da história, a constituição de uma comunidade organizada coletivamente em torno de um centro de decisão política independente tem tido subjacente, de um modo geral, a perceção dos constituintes dessa comunidade de que, através de um coletivo politicamente organizado estrategicamente autónomo, os seus interesses, bens ou valores fundamentais estão mais bem protegidos.

Assim, na génese destes processos está a aspiração humana de *segurança*, desde logo a segurança física que o ser humano precisa de sentir para prosseguir as atividades que lhe garantem a satisfação das suas necessidades; o que, por outro lado, apenas pode acontecer se estiver igualmente *assegurado* o acesso aos bens e serviços que lhe proporcionam a sensação de bem-estar, paz, tranquilidade e justiça a que naturalmente almeja. Com efeito, mesmo nos modelos de organização humana pré-tribais, fundamentalmente os seres humanos agregam-se para melhor se protegerem contra as ameaças da fome, da sede, do frio, da violência e de todo o tipo de privações e injustiças[29]. Com efeito, "a segurança, porque intrínseca à sobrevivência, é uma condição necessária de todo o ser vivente" (Gonçalves, 2021:29).

A necessidade básica que o ser humano tem de se sentir em paz e segurança está, portanto, na génese do fenómeno político e, em última análise, do fenómeno estratégico. Aquilo a que de um modo geral o ser humano basicamente aspira e que o leva a viver em comunidade, e a criar estruturas de governação dessa comunidade

[29] O sentido de pertença a uma comunidade e a identidade que daí deriva acabam por frequentemente tornar-se em si mesmos um bem ou valor por cuja proteção o ser humano pode estar disposto às maiores privações e sofrimentos (ou seja, a passar fome, frio, sede, eventualmente lutar e morrer). Os bens a proteger podem, portanto, ser tangíveis e intangíveis. E para cada ser humano ou comunidade não valem todos o mesmo. Por outras palavras, não têm todos o mesmo valor.

sucessivamente mais sofisticadas, é sentir-se seguro para prosseguir tranquilamente as atividades que visam satisfazer as suas necessidades físicas e espirituais e realizar os seus desejos.

No fundo, todas as estruturas de governação das comunidades humanas, todos os centros de decisão política, constituíram-se, no objetivo declarado ou subentendido de o fazer, para garantir a "conservação da sociedade política" (Couto, 1988:215) e a prossecução do interesse geral.

Fazendo a transposição do que se disse para o mundo contemporâneo, podemos dizer que a própria finalidade primária da ação do Estado é garantir de forma contínua e em permanência uma condição em que os interesses nacionais, tal como definidos e geralmente aceites pela população, estão protegidos contra aquilo que os ameaça ou pode ameaçar, ou seja, em sentido lato, garantir a segurança nacional.

Neste contexto, a política externa e de segurança de um centro de poder político visa proteger o melhor possível o interesse que a comunidade tem em muitos desenvolvimentos exteriores que se repercutem positivamente ou negativamente na sua condição de segurança em sentido lato.

O fenómeno político e o fenómeno estratégico estão, assim, inextricavelmente ligados desde a sua génese. Como inextricavelmente ligadas estão, portanto, as funções e a utilidade do *poder* para *internamente* organizar e dirigir politicamente uma comunidade, por um lado, e *externamente* lidar com a sua situação no mundo, por outro, de forma que aquelas coisas tangíveis e intangíveis que os seus constituintes valorizam estejam o mais bem protegidas possível contra tudo aquilo que percebida ou efetivamente lhes possa causar dano[30].

---

[30] A inextricabilidade das situações em que o poder é empregue também reflete uma realidade complexa que por vezes torna difícil, por exemplo, delimitar situações de segurança/ameaça externa e segurança/ameaça interna, mesmo se no plano "meramente" conceptual esses limites podem ser claros. Pode acontecer que um centro político que comande um estado multinacional, por exemplo, se sinta ameaçado por pulsões separatistas e, consequentemente, aja no sentido de formalmente não ser reconhecida por outros que essa realidade existe e/ou de conter ou neutralizar essas pulsões. Gonçalves (2021: 89) nota que, para Buzan (1983:60), a segurança nacional não pode ser considerada separadamente da estrutura organizacional do Estado: a ausência de identidade coletiva pode, por um lado, constituir um fator de vulnerabilidade, afetando a coesão sociopolítica e eventualmente constituindo uma fonte de perturbação da segurança interna do Estado, que pode, por seu turno, fragilizar a sua pujança no contexto internacional (Buzan, 1983:30 e seguintes apud Gonçalves, 2021:90); por outro lado, essa ausência de identidade coletiva ocasionalmente faz com que o próprio Estado se possa constituir como fonte de ameaça à segurança da sua população, Buzan afirmando que "*for perhaps*

2.2 Poder coercivo e poder estrutural. Ideias, crenças e conhecimento. O poder das ideias

O *poder*, "fenómeno relacional geneticamente desequilibrado, cujos extremos se expressam na imposição de uma vontade e na correlativa submissão de outra" (Gonçalves, 2021:3; ver também, por exemplo, Estanque, 2023), é um fator intrínseco ao processo estratégico (Romana, 2016:15). Na ótica de quem o exerce, ou na de quem lhe sente os efeitos, seja no plano político interno, seja no plano que aqui mais nos interessa das relações entre atores do sistema internacional, o poder tem uma dimensão mais ostensiva e outra mais subtil, podendo "[coexistir] formas de exercício que vão desde o consenso e o acordo, até à persuasão e à coerção" (Santos e Ferreira, 2012:71).

A força bruta pode efetivamente ser empregue para constranger ou esmagar fisicamente um adversário. Outras formas de coação, porém, existem, servindo quer para compelir, levando o alvo a modificar o seu comportamento, quer para dissuadir, inibindo o alvo de adotar certos comportamentos (Jervis, 2009:133). A ação coerciva não é apenas emprego de força militar, a qual, aliás, mesmo antes de se chegar ao ponto do combate efetivo, pode simplesmente assumir a forma de posicionamento ou movimentos de forças, a alteração dos graus de prontidão dos dispositivos, a mobilização de reservas, o estabelecimento da obrigatoriedade do serviço militar com determinadas características para um determinado segmento da população, a realização de exercícios ou de demonstrações de força, etc. Por outro lado, a coação psicológica ou a coação económica, por exemplo, podem em determinadas circunstâncias ser mais importantes que a coação militar. Sendo que em qualquer forma de coação a simples *ameaça direta* de emprego é muitas vezes suficiente para produzir efeitos[31]. Com efeito, importa ter presente que todas as formas de coação potencial ou efetiva têm em vista a produção de efeitos psicológicos porque, em última análise, a disputa estratégica é uma dialética de vontades. Todas as formas de coação, por seu

---

a majority of the world's people threats from the state are among the major sources of insecurity in their lives" (1983:24-26 apud Gonçalves, 2021:89).

[31] Aliás, como aconteceu com a Iniciativa de Defesa Estratégica/guerra das estrelas da administração Reagan, o simples anúncio da intenção de edificar uma capacidade pode produzir efeitos. A intenção anunciada foi considerada possível e credível pela liderança soviética, embora nunca se tenha vindo a concretizar nos termos em que foi anunciada (Fernandes, 2014:216-217).

turno, se podem combinar em diversos modelos gerais de ação estratégica (Ribeiro, 2009:208-226; Couto, 1988:63-91 e 293-303).

A par destas formas de operação mais ostensiva, as capacidades materiais de um ator, incluindo as suas capacidades militares, podem, como se de uma demonstração estática ou "prova de força virtual" se tratasse (Ribeiro, 2009:211-222), criar uma espécie de "efeito de campo" que, estimulando ou dissuadindo respostas, influencia as opções e comportamentos de outros atores próximos ou afastados. A noção de "finlandização", por exemplo, captura esta ideia. A mesma coisa se pode dizer da tese de Waltz (1979) de que uma espécie de campo de forças criado por uma "estrutura" unipolar, bipolar ou multipolar do sistema internacional, resultante da distribuição do poder em termos de capacidade agregada dos mais importantes atores, condiciona as opções e os comportamentos de todos os atores do sistema.

O poder nas suas diversas manifestações pode sem dúvida ser usado diretamente por um agente para ostensivamente coagir outro agente a comportar-se de determinada maneira. As capacidades materiais, por seu turno, designadamente capacidades militares, nem que seja pelo simples facto de demonstrar a disponibilidade de princípio para as usar por parte de quem as detém, decerto criam um "efeito de campo". Mas o que constitui e como opera o poder é um fenómeno mais complexo.

A noção de "poder estrutural" (Santos e Ferreira, 2012:70), por exemplo, captura a forma como se combinam e operam as diversas fontes de poder, sugerindo como este pode servir o propósito de criar um quadro, mais ou menos subtil, em que ocorrem os relacionamentos. Para Susan Strange, o "poder estrutural" deriva de estruturas "diferentes, mas relacionadas" de controlo sobre a segurança, a produção, o crédito e, finalmente, o conhecimento, as crenças e as ideias (Santos e Ferreira, 2012:70). Ideias que, como nota Adriano Moreira, são "factos com peso social" (2014:248).

As estruturas de Strange são praticamente homónimas das origens ou bases do "poder social", que pode ser definido como "*not only the power of making things happen as one wishes but also of constructing social reality or actors' identities and practices*" (Adler, 2009:91; Guzzini, 2005)[32]: o poder político; o poder ideológico; o poder económico; e o

[32] Não necessariamente subscrevendo esta definição, Arenal (1983) e Carduch-Cervera (1991) defendem que o "poder estatal" se fundamenta no "poder social", no sentido em que o Estado, "essencialmente identificado pela detenção (…) e exercício do poder político, também exerce outras formas básicas de

poder militar (Mann, 1993). Ó Thuatail (2006:10) defende que o modelo de Mann é útil porque não é unidimensional, nem monocausal. Em vez disso, as origens de poder social interagem umas com as outras e formam redes de poder entrelaçadas. As estruturas de Strange (e, parece-nos poder dizer-se, as origens ou bases do poder social) são identificáveis mesmo em pequenos grupos humanos, não sendo, como dizem Santos e Ferreira, "exclusivas do sistema mundial" (idem). Para Barbé, "a lógica do poder estrutural [é] muito mais subtil e menos visível que o poder relacional", na medida em que estabelece as "regras do jogo sem impor diretamente um comportamento" (1995:109 apud Santos e Ferreira, 2012:70).

Neste contexto, Adler e Barnett argumentam que o conceito de poder como projetando um certo propósito "sugere uma forma mais subtil de poder – a capacidade de criar significados e categorias de ação legítima": *"the ability to create the underlying rules of the game, to define what constitutes acceptable play, and to be able to get other actors to commit to these rules because they are now part of their self-understandings is perhaps the subtlest and most effective form of power* (Adler e Barnett, 1998:424). Com efeito, a ação estratégica não visa apenas atingir objetivos que suscitam hostilidade, mas também objetivos que *podem* suscitar hostilidade. Ora o poder também serve para evitar que essa hostilidade se manifeste e uma boa maneira de o fazer é conseguir que o potencial adversário não o venha a ser porque foi conquistado para as nossas ideias[33]. Ou, como diz Nye, "fazer os outros quererem o que nós queremos" (1991:188 apud Santos e Ferreira, 2012:125), algo que ele classifica como "*co-optive power*" (idem:ibidem; para uma explicação de como esta noção se distingue e simultaneamente se relaciona com as de *soft*, *hard* e *smart power*, ver Santos e Ferreira, 2012: 123-127; mais especificamente sobre *soft power* ver Nye, 2002 e Nye, 2004; sobre *smart power*, ver Armitage e Nye, 2007; e Nye, 2009). Transpondo o raciocínio para uma "classe

---

poder social, como o poder económico e o poder cultural" (Santos e Ferreira, 2012:65). Para Carduch-Cervera "cada Estado em concreto é uma emanação da sociedade a que pertence", defendendo, por isso, que "o poder estatal só é compreensível na perspetiva geral do poder social e não o contrário" (1991:50 apud Santos e Ferreira, 2012:65).

[33] A conquista das "mentes e corações" de populações por parte de centros de poder político-estratégico pode colocar problemas de delimitação analiticamente complexos, na verdade praticamente insolúveis, quanto ao que é e não é do domínio da estratégia. Com efeito, podendo objetivamente ser a mesma coisa, o contexto pode permitir qualificar como meras medidas de política interna, mais ou menos sedutoras de segmentos maiores ou menores de determinado eleitorado, por exemplo, medidas que noutras circunstâncias serão consideradas próprias de uma estratégia de contrassubversão. Ou vice-versa.

especial" de ideias, no limite conseguir que um potencial adversário interiorize como suas e se comporte de acordo com determinadas normas, ou seja, de acordo com as "expetativas coletivas sobre o comportamento próprio que se espera de uma dada identidade" (Katzenstein *et al*, 1996:18).

As relações mutuamente apoiantes entre poder e institucionalização de certas ideias como normas foram estudadas por Cox, para quem "*institutionalization is a means of stabilizing and perpetuating a particular order*" (1986:219 apud Cho, 2009:84). Neste contexto, Farrell defende que é preciso ter em conta o poder e a política na dinâmica de criação, reprodução, difusão e mudança das normas (2002:70). A institucionalização de normas, ou de uma ordem particular, podendo ser boa ou má dependendo da perspetiva, pode ser melhor para uns que para outros. Como observam Kowert e Legro, por exemplo, "*some agents are clearly able to use norms in an instrumental fashion to further their own interests*" (Kowert e Legro, 1996:492).

A "estrutura de controlo" de Strange sobre "o conhecimento, as crenças e as ideias" (Santos e Ferreira, 2012:70) é, como vimos, semelhante a uma das quatro *bases* de "poder social" (Mann, 1993) – o "poder ideológico", que Mann define como o poder para conduzir (*steer*) a cultura em certas direções, para moldar que valores são predominantes numa sociedade, que normas devem ser consideradas legítimas e que rituais caracterizam a vida da comunidade. Instituições religiosas, conglomerados de comunicação social (*mass media organizations*), partidos políticos e *think tanks* são algumas das muitas origens de poder ideológico numa sociedade (Ó Thuatail, 2006:10). Subjacente à noção de que o poder, ou seja, um ator político interessado, pode interferir no processo de construção das ideias, incluindo as que se traduzem numa conceção do que é normal, está, por seu turno, a própria noção de que as ideias são construídas.

Ian Hurd sintetiza deste modo a abordagem construtivista das Relações Internacionais: "*to be a constructivist (…) means looking at international relations with an eye open to the social construction of actors, institutions, and events. It means beginning from the assumption that how people and states think and behave in world politics is premised on their understanding of the world around them, which includes their own beliefs about the world, the identities they hold about themselves and others, and the shared understandings and practices in which they participate*" (2008, pp. 312-313 *apud* Gonçalves, 2021:87).

A teoria ou conceito de "evolução cognitiva" de Adler, por exemplo, visa explicar a construção social da realidade, ou seja, por que certas ideias e conceitos se tornam uma realidade social praticamente indiscutível (1997:337-341). Adler defende que: as ideias que dão novos significados à realidade social resultam da agência humana (1997:338); a forma como os factos sociais – identidades, interesses, práticas, instituições – são estabelecidos é relevante para a forma como exercem a sua influência (idem:339); em qualquer momento de um processo histórico, factos institucionais e sociais – como as práticas e os comportamentos dos governos – podem ser socialmente construídos por entendimentos coletivos acerca do mundo físico e social[34] (idem:339); o poder que é detido pelos atores políticos não é alheio à criação e manutenção das estruturas cognitivas que se desenvolvem ao nível da política doméstica e da política internacional, ou seja, o poder não é alheio à "naturalização" das ideias, isto é, ideias que passam a ser adotadas como fazendo parte da "ordem natural do universo" (idem:339-340); não são necessariamente as melhores ideias que são "naturalizadas" (idem:340); enfim, os factos institucionais emergem coletivamente de processos de socialização que envolvem a difusão de significados e de processos políticos e diplomáticos que envolvem negociação, persuasão e coerção (idem:341)[35].

---

[34] Novas ideias também vão sendo construídas à medida que novas realidades emergem, sendo o processo afetado pelas formas como tais realidades emergem: "*The basic ideas about deterrence and nuclear weapons emerged when the United States had a monopoly on the atomic bomb and before the rivalry with the Soviet Union took hold. These ideas might have developed differently in the absence of a cold war. (…) the cold war did develop, and it shaped our thinking about deterrence*" (2009:135).

[35] Adler posiciona o "construtivismo" num "*middle ground*" entre as abordagens racionalistas e as abordagens relativistas. Entre os autores mais significativos e influentes do "construtivismo social da via média" avulta Wendt (1987, 1992, 1994 e 1999). A outra corrente do construtivismo social é o construtivismo interpretativo (Santos e Ferreira, 2012:311-316). Estas correntes posicionam-se diferentemente em termos da "reflexão epistemológica e ôntica acerca da forma como o homem se relaciona com o mundo: se habita predominantemente um universo interpretativo e como tal linguístico, ou se contacta diretamente com as coisas em si" (Fernandes, 2014:217). Wendt defendeu, por exemplo, que a alegada anarquia do sistema internacional é, construída, o que estados fazem dela (1992), desenvolvendo, mais tarde (1999) a ideia de que, consoante o grau ou a propensão para a cooperação ou para o conflito, se podiam visualizar três diferentes tipos de anarquia – "*hobbesiana*" (Hobbes defende em 1651, no *Leviatã*, que "a condição humana é uma condição de guerra de todos contra todos", que "procede da natureza humana e das inerentes necessidades de competição, de divisão e de glória", etc., sendo considerado o percursor da conceção "realista" da política internacional), "*lockeana*" (Locke, por seu turno, cujas ideias estão na génese do constitucionalismo liberal inglês, é o percursor da conceção "liberal") e "*kantiana*" (Kant, defendendo que o esforço individual para submeter a natureza às exigências do dever deve ser um categórico imperativo ético, insurge-se n'*A Paz Perpétua* contra os postulados de Hobbes, fazendo uma série de proposições para que tal paz seja possível e duradoura) (Gonçalves, 2021:40-55; Nye, 2002:5; Santos e Ferreira, 2012, 57-74 e 117-127).

Em síntese, Adler defende que "a maneira como o mundo material molda e é moldado pela ação e interação humanas depende de interpretações normativas e epistémicas dinâmicas do mundo material" (1997:322) [36].

Enfim, as ideias e as perceções têm um efeito muito poderoso sobre as opções, decisões e comportamentos das pessoas e, portanto, dos decisores estratégicos. Assim, os agentes estratégicos interferem como podem na construção e disseminação das ideias, para que façam vencimento junto de audiências relevantes aquelas ideias que, num sentido que lhes seja favorável, influenciam as decisões dos outros. Todas as pessoas podem ser e normalmente são alvo de influência e todas podem ser agentes mais ou menos conscientes e ativos de propagação de influência (frequentemente são as duas coisas ao mesmo tempo). Por outro lado, as pessoas cujas ideias têm influência na decisão política e estratégica, ainda que essa influência varie conforme os casos, são basicamente todas as que constituem uma comunidade.

2.3 Fatores materiais e fatores culturais e ideacionais da decisão estratégica

Jepperson, Wendt e Katzenstein (1996) argumentaram que não é por os estados utilizarem o poder material e a coação para atingirem os seus objetivos que se deve desvalorizar o poder explicativo das teorias que recorrem em diferentes graus a explicações de ordem cultural. Tal como os defensores das perspetivas realistas mais materialistas, estes autores reconhecem que o poder e a coação importam na vida internacional, porquanto claramente reconhecem que o "poder está omnipresente na vida social, quer no sentido 'coercivo' de punir e constranger o comportamento como enfatizam os neorrealistas, quer no sentido 'produtivo' de produzir sujeitos (*subjects*) como enfatizado pelos estudantes de cultura" (Jepperson, Wendt e Katzenstein, 1996:11). A questão para eles não é, portanto, a medida em que se julga que o poder e a coação importam na vida internacional. A questão é se as múltiplas utilizações e

[36] Weldes (1996), por exemplo, aborda a questão da construção dos interesses nacionais. Finnemore e Sikkink (1998) mostram como ideias (no caso, normas internacionais) podem precipitar a mudança política. Tannenwald (2005b), por seu turno, proporá uma grelha de análise que responde aos desafios metodológicos e teóricos que o estudo das ideias em política internacional coloca. Fearon e Wendt (2002) protagonizam um interessante debate e simultaneamente a possibilidade de, com benefício para a análise da política internacional, estabelecer pontes entre o racionalismo e construtivismo. Sorensen (2008), concordando que pontes como essas são analiticamente úteis, advoga um "ecletismo analítico" que combina fatores materiais e ideacionais no estudo da política internacional.

formas de poder podem ser explicadas apenas por fatores materiais ou é preciso ter também em conta os fatores culturais e ideacionais (idem, ibidem).

Nesta tese defende-se que na decisão estratégica dos atores políticos estrategicamente autónomos, sejam os estados-membros da UE ou as grandes potências cujas estratégias interferem no processo europeu, as origens ou elementos de poder materiais e ideacionais próprios e de potenciais aliados e adversários contam. Desde logo as origens de poder material contam e muito. A geografia, a população, a economia e os armamentos "comandados" por um ator político contam e são tidos em conta. No mundo contemporâneo, designadamente, as armas nucleares têm tido um efeito estruturante decisivo na política mundial.

Evidentemente fatores ou origens de poder intangíveis como a "vontade de defesa" ou a qualidade de uma estratégia também contam muito na avaliação do potencial estratégico de um ator político. No entanto, os fatores culturais e ideacionais da decisão estratégica estão de algum modo relacionados, mas são uma coisa um pouco diferente dos elementos intangíveis do poder, que na ação estratégica se combinam com elementos tangíveis. Com efeito, na linha da abordagem construtivista que acima sintetizámos, as *ideias profundamente enraizadas* são desde logo muito importantes nas decisões relativas às grandes opções de política externa e de segurança: ideias sobre se a situação do país exige uma política externa e de segurança mais interventiva ou mais ensimesmada[37]; se a particular *geografia* do país ou de uma região em que esse país tem interesses a proteger exigem *geoestratégias* particulares (ver, por exemplo, Tomé, 2014:183-184) ou uma determinada combinação de instrumentos militares ou diplomáticos; se a ausência de resposta a uma provocação é uma "perda de face" e, em última análise, uma demonstração de fraqueza que tem de ser respondida; se uma determinada ameaça percebida só pode ser enfrentada com recurso a uma aliança; se as áreas de interesse estratégico e a natureza desse interesse nas diferentes áreas sugere a necessidade de um certo dispositivo de recolha e processamento de informação estratégica; etc. Mas são também importantes em decisões relativas à utilização de elementos de poder ou capacidades tangíveis: no plano militar, por

[37] Obviamente, numa situação *utópica* de total insularidade e autossuficiência, um centro de poder político beneficiaria de uma condição de segurança *situacional* que o dispensaria de ter uma política externa. Num caso destes, a ideia de ter uma política externa até soaria estranha.

exemplo, ideias sobre a aproximação indireta ser melhor que a aproximação direta ou vice-versa; o controlo dos mares ser mais importante que o poder terrestre; ou a ofensiva ser mais adequada que a defensiva para produzir efeitos decisivos. E são ainda importantes em decisões relativas à própria edificação de capacidades: a ideia de que o mundo é fundamentalmente inseguro; a ideia de que em última análise as armas é que contam e quanto mais se puder ter, melhor; a ideia de que a edificação de capacidades nucleares torna o país seguro/inseguro; etc.

Assim, certas capacidades materiais são edificadas, existem e produzem efeitos independentemente de efetivamente serem empregues porque, face às *ideias*, *crenças* ou *conhecimento* que têm sobre o mundo, os que as decidiram possuir têm também a *ideia* ou *crença* de que esses meios lhes conferem a segurança dos seus bens, valores e interesses, contra aquilo sobre o qual têm a *perceção* que mais ou menos existencialmente os ameaça. Por seu turno, elementos de poder intangíveis que "multiplicam" as capacidades tangíveis, como a "vontade de defesa", por exemplo, que se reflete a todos os níveis na mobilização da sociedade, depende em parte de uma *ideia, crença* ou *convicção* que uma população tem do que são para si os interesses vitais pelos quais vale a pena (ou se interioriza o dever de) lutar e fazer os máximos sacrifícios. Em tudo isto naturalmente ajudará sem dúvida, mas isso é outra coisa, que existam agentes interessados e com recursos para fazer com que, numa determinada comunidade ou audiência, certas ideias prevaleçam em detrimento de outras.

Em todo o caso, apesar do respeito que manifestam pela ideia de que, existindo uma relação entre conhecimento e poder, raramente aquele é axiologicamente neutro e, pelo contrário, frequentemente tem um papel na criação e reprodução de uma ordem social que beneficia uns em detrimento de outros, autores como Adler e Barnett reconhecem – e é difícil não concordar com eles – que nesta matéria é por vezes muito ténue a linha que separa a aprendizagem da socialização ou o consentimento da coerção[38] (Adler e Barnett, 1998:424).

[38] Esta dificuldade também se relaciona com a realidade de certas ações concretas politicamente dirigidas poderem ser consideradas estratégicas ou não em função de fatores contextuais ou do alvo a que são dirigidas. Refletindo sobre a evolução da estratégia no século XX, Fernandes considera que esta passou "a incluir outras manifestações hostis" como sejam, por exemplo, "os constrangimentos sobre aliados ou neutros" (2014:197). Indo mais longe, o autor, numa reflexão que, a partir da guerra subversiva, ilumina a complexidade das relações entre política e estratégia, interroga-se sobre se "o serviço às populações, esteio da guerra subversiva, [será] tão despido de hostilidade assim?" (2014:206). Ao que responde

Também pode acontecer que muitas ideias se imponham por si próprias porque decorrem de factos observáveis e tangíveis. E mais ou menos indiscutíveis. Deve, assim, evitar cair-se numa espécie de "conspirativismo" doentio em que a construção de qualquer ideia é interferida ou manipulada por atores interessados, eventualmente com intenções malévolas (ver, por exemplo, Freedman, 2013:414).

Enfim, se na decisão estratégica os fatores materiais contam – obviamente contam –, os fatores culturais e ideacionais também contam e a sua importância nos processos da decisão não diminui pelo facto de eventualmente não serem devidamente valorizados por quem os estuda.

2.4 Noção de cultura estratégica. A cultura estratégica como fator influenciador da decisão estratégica

Embora o argumento de que a cultura influencia e molda as políticas externas e de segurança dos países se possa encontrar em Sun Tzu, Tucídides ou Clausewitz (Degaut, 2016:21), e autores como Morgenthau reconheçam a importância do "carácter nacional" (Romana, 2016), terá sido Snyder quem primeiro utilizou o conceito de cultura estratégica, em 1977, no contexto de um estudo sobre o processo da decisão relativa ao emprego de armas nucleares na URSS e as implicações para a estratégia nuclear dos EUA[39]. Desde então, muitos trabalhos teóricos e empíricos (Snyder, 1990; Jones, 1990; Booth, 1990, 2005; Gray, 1986, 1999, 2006; Johnston 1995a, 1995b, 1996; Macmillan, 1996; Lantis 2006; DoD 2006; Toje, 2009; Biehl *et al*, 2013; Haglund 2013; Degaut 2016; Romana 2016, entre muitos outros) se têm debruçado sobre o que é a cultura estratégica, por um lado, e qual a sua utilidade para explicar e prever os comportamentos dos atores estratégicos, por outro.

Como vimos, depois do fim da Guerra Fria foi reavivada a importância dos fatores culturais na decisão estratégica, tendo sido criticadas por autores como Katzenstein *et al* (1996) as perspetivas que argumentam serem predominantemente materiais os

negativamente. Mesmo se e quando, na guerra subversiva, os "atos sedutores" "estiverem mais do lado da entrega que do cálculo", nem por isso deverão deixar de ser considerados estratégicos (idem:208).

[39] Analisando a estratégia de dissuasão nuclear soviética, Snyder, Colin Gray e David Jones concluíram em distintos trabalhos que os peritos norte-americanos, assumindo que os soviéticos tinham o mesmo comportamento estratégico e reagiriam da mesma maneira que os americanos, falhavam nas suas previsões acerca das reações soviéticas (Degaut, 2016:21).

fatores que afetam a decisão estratégica e os comportamentos dos estados em política externa. Romana, por seu turno, defende que incidindo a tese da escola construtivista no impacto das ideias, da linguagem, do discurso social e da cultura, é ela que emerge como a teoria que dá coerência à operacionalização do conceito de cultura estratégica (Romana, 2016).

Os trabalhos iniciais de cultura estratégica prenunciaram o desenvolvimento de uma nova ferramenta de análise para compreender e/ou explicar como os países veem o mundo, por que e como se comportam e o que move as práticas e preferências das suas políticas externas (Degaut, 2016:21[40]). Tratava-se de complementar a teoria da escolha racional (Degaut, 2016:21-22; Romana, 2016), Toje argumentando que a introdução do termo "cultura estratégica" foi parte da reação contra a primazia da teoria dos jogos e do modelo do ator racional nos estudos estratégicos (2009:6-7; sobre os limites da escolha racional ver, por exemplo, Freedman, 2013:575-588 e Fukuyama, 2018:29 e seguintes). A abordagem da cultura estratégica, porém, não rejeita a noção de racionalidade. Johnston, por exemplo, defende que a abordagem é compatível com as noções de racionalidade limitada (a cultura estratégica simplifica a realidade), *process rationality* (a cultura estratégica ajuda a hierarquizar preferências ou estreitar as opções) e racionalidade adaptativa (quando escolhas históricas, analogias, metáforas e precedentes são invocados para guiar uma escolha) (Johnston 1995a:34-35; Degaut, 2016:22).

Não há uma definição universalmente aceite de cultura estratégica. Para Romana, ela "contempla os valores, símbolos e padrões culturais que modelam a posição dos povos, e em especial das suas elites, em relação à defesa e à forma como é garantida a segurança nacional: instrumentos adotados, mobilização da sociedade, posição do Estado na hierarquia da ordem internacional e capacidades de afirmação de uma estratégia nacional" (Romana, 2016:26). Para Johnston, por exemplo, a cultura

[40] Degaut observa como, em geral, a literatura apresenta duas abordagens diferentes quando se trata de analisar uma cultura estratégica (2016:8-9). Uma que tende a centrar-se mais nos pressupostos existentes numa sociedade sobre o papel da guerra e do uso da força nos assuntos humanos e na predisposição cultural para comportamentos ou pensamentos militares particulares. A segunda, que se adota neste trabalho, é porventura mais abrangente, olhando para a influência da cultura estratégica nas decisões e comportamentos ao nível da grande estratégia, ou seja, ao nível de uma estratégia nacional ou de segurança nacional, de que decorre, em tempo de paz ou em tempo de guerra, a política externa e de segurança de um Estado.

estratégica de um país consiste num conjunto de pressupostos sobre o papel da guerra nos assuntos humanos e sobre a eficácia do uso da força, que se revela num conjunto limitado e hierarquizado de preferências ao nível da grande estratégia consistentemente prosseguidas por esse país ao longo do tempo (1995b), diferentes estados tendo também diferentes preferências estratégicas predominantes. Para Biehl *et al*, por seu turno, a cultura estratégica são crenças, ideias e normas partilhadas no seio de uma dada sociedade, as quais geram expetativas específicas sobre as preferências da comunidade relativamente à política de segurança e defesa (2013:12).

Neste trabalho define-se cultura estratégica de uma sociedade politicamente organizada como *o conjunto de ideias e debates profundamente enraizados numa comunidade sobre o que deve ser a sua grande estratégia e como se deve esta traduzir numa política externa e de segurança*.

Em qualquer das formas de exercício do poder – mais ostensiva ou mais subtil – releva a influência nas decisões e nos comportamentos das ideias e da cultura. Qualquer decisor estratégico é, assim, mais ou menos influenciado, e mais ou menos conscientemente, pela cultura estratégica da comunidade a que pertence. Como diz Gray, sendo uma atividade eminentemente humana, a estratégia é não apenas uma "*value charged zone*" de ideias e comportamento, como também, historicamente, as estratégias específicas são quase sempre orientadas, e sempre moldadas, pela cultura e personalidade (2013:12). Por outro lado, o mesmo decisor estratégico pode, com mais ou menos habilidade, modular e sincronizar as componentes cinéticas e não cinéticas (operações de informação, ação psicológica e comunicação político-estratégica) das suas próprias operações de influência em função do conhecimento que tem, quer da cultura estratégica da sua comunidade, quer da cultura estratégica dos outros atores.

Nem todos os autores, porém, veem da mesma maneira a influência da cultura estratégica nas decisões e nos comportamentos estratégicos (Cornish, 2013:371). Diferentemente de Johnston (1995), por exemplo – para quem, verificados certos pressupostos, é possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre uma e outros (ver Norheim-Martinsen, 2011:519-520) –, Gray, defendendo uma abordagem mais interpretativa em que a cultura estratégica se manifesta nos comportamentos estratégicos, sugere que aquela fornece o contexto para compreender comportamentos estratégicos e não uma causalidade explicativa desses comportamentos (Gray, 1999).

Na verdade, o debate Gray/Johnston (Stuart Poore, 2003) não ficou completamente resolvido entre ambos (Bloomfield, 2012; Haglund, 2013), permanecendo eventuais problemas de consistência (ver Biehl *et al*, 2013:11-12). Por exemplo, como explicar que diferentes decisores, nacionais do mesmo estado e pertencendo à mesma elite, decidam e ajam de maneira completamente diferente? Assim, não apenas por vezes os atores agem em contradição com o que seria a expetativa resultante da sua cultura estratégica, mas também, mesmo quando agem em linha com essa expetativa, tal não significa que não tenham estado presentes outros fatores – por exemplo, pressões estruturais – que, na ocasião "empurrando" na mesma direção que a cultura estratégica, podem ter sido até mais decisivos que esta (Macmillan, 2016:38).

Neste contexto, Bloomfield propõe um modelo em que, numa mesma cultura estratégica, coexistem múltiplas "subculturas estratégicas". Estas subculturas apresentam cada qual uma diferente interpretação do contexto social/cultural internacional do estado – quem são os seus "amigos" e os seus "inimigos" – o que, por seu turno, afeta o modo como o estado interpreta as variáveis materiais – geografia, poder relativo, mudança tecnológica, etc. – relevantes para o processo da decisão e como em função disso estabelece as prioridades da sua política externa e de segurança (Bloomfield, 2012:437; ver também Romana, 2012:22-23 e Biehl *et al*, 2013:12). Chamando-lhe "um caso de personalidades múltiplas", também Gray (1986:28; 35) assinala a existência de subculturas que podem ser muito diferentes da cultura estratégica dominante. Estes diferentes "paradigmas" competem por influência sobre o processo da decisão (Bloomfield, 2012:437).

As "subculturas estratégicas" são uma noção muito parecida com a de "tradições geopolíticas"[41] (Ó Thuatail, 2006: 2007; Romana, 2012:22-23). No fundo, escolas de

[41] A introdução de um conceito geral de "cultura geopolítica" (Ó Thuatail, 2006:7-8), foi consequência de um de três avanços intelectuais da perspetiva da "geopolítica crítica". O primeiro, sobre a forma como a geopolítica opera, parte de uma crítica aos pressupostos do neorrealismo (Ó Thuatail, 2006:6), para alertar para o facto de que os seres humanos estão como que incrustados em formas culturais de ver e construir o mundo: "*Our seeing is already a writing (i.e. a cultural frame working) of the world*" (idem:6-7). Com efeito, autores como Neufeld (1995), por exemplo, defendem que em certas categorizações do sistema político internacional é utilizado "um conjunto de vocabulário e de conceitos *a priori* comprometidos com determinadas correntes teóricas" (Santos e Ferreira, 2012:285). A geopolítica crítica rejeita narrativas acríticas de como o sistema interestatal opera e reconhece que a forma como as pessoas percebem, categorizam e fazem sentido da política mundial é uma prática cultural *interpretativa*. O segundo avanço é o que levou à introdução do conceito de "cultura geopolítica", uma maneira que cada estado tem de se conceber a si próprio e à sua identidade (Ó Thuatail, 2006:7). O terceiro, finalmente, é sobre as estruturas de poder que promovem certos discursos geopolíticos em detrimento de outros (Ó

pensamento particulares sobre a política externa e o estado, orientações ou propensões geopolíticas, as subculturas estratégicas ou tradições geopolíticas correspondem a modelos gerais de ação estratégica ou filosofias de política externa e de segurança que, não sendo mutuamente exclusivas, estão sempre presentes no debate e em maior ou menor escala influenciam em permanência a estratégia que é realmente prosseguida. Constituem, assim, uma espécie de portefólio ou património memorial estratégico de comportamentos reais ou imaginários que, numa conjuntura concreta, terão sido a forma adequada e possível de proteger os interesses da comunidade daquilo que as ameaçava. O "hamiltonianismo" e o "jeffersonianismo", por exemplo, podem considerar-se subculturas estratégicas dos EUA. Como o "ocidentalismo" e o "eurasianismo" o são da Rússia. Enfim, a cultura estratégica não determina o que se espera de um ator, ainda que possa fornecer indicações sobre alternativas possíveis (Gray, 1986:28; Toje, 2008; Coutau-Bégarie, 1999:264–269). Além disso, é mais fácil distinguir o efeito da cultura estratégica em certos padrões ou regularidades que se estabelecem na estratégia de um ator ao longo de períodos relativamente alargados, do que numa decisão específica adotada em circunstâncias particulares.

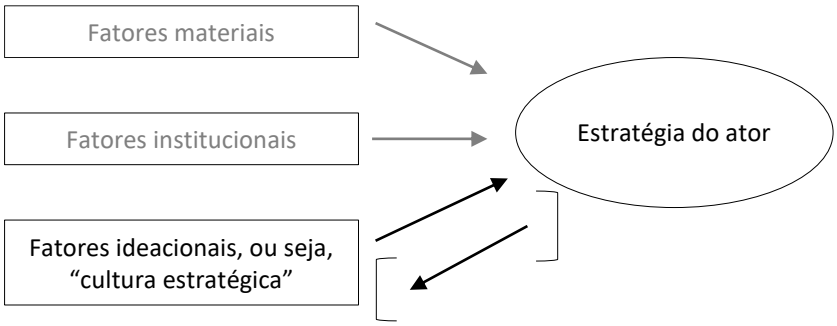

Figura 3 - **Cultura estratégica como fator influenciador da decisão estratégica** (Peters, 2013:163; traduzido e adaptado pelo autor).

Na medida em que estratégias e comportamentos em matéria de política externa e de segurança são mediados através de um conjunto de ideias, crenças e doutrinas que os decisores utilizam para justificar certas ações, o conhecimento da cultura estratégica de

Thuatail, 2006:5). A geopolítica crítica não *critica* todos os discursos geopolíticos. O que diz é que vivemos num mundo moldado pela hegemonia prevalecente de certos discursos geopolíticos sobre outros (e que agentes interessados operam para que assim seja). Por isso, propõe-se apenas "puxar a cortina" que cobre o modo como a geopolítica funciona, para ajudar as pessoas a pensarem criticamente sobre quais os discursos geopolíticos que devem ser apoiados e os que merecem oposição (Ó Thuatail, 2006:12).

um país ajuda a estabelecer tendências. Com efeito, apesar dessas ideias, crenças e doutrinas, embebidas nas "memórias coletivas, símbolos nacionais, procedimentos governamentais, sistemas de educação e '*rhetoric of statecraft*'" (Legro 2007:522), poderem mudar, por norma mudam lentamente, fazendo delas características semi-permanentes do caráter e da identidade nacionais (Mahnken, 2011).

Por outro lado, em larga medida esta relativa continuidade permite ao país articular uma grande estratégia coerente que reflete as suas visões do mundo, habilitando-o a decidir que tipo de mundo deseja construir e que sistema internacional é mais conforme aos seus interesses, a definir e executar as suas prioridades de política externa e a identificar e orquestrar todos os instrumentos de poder disponíveis para atingir os seus objetivos. Romana, por exemplo, defendendo que "a forma como os poderes políticos conduzem a ação estratégica externa e o uso da força traduz em grande medida a complexidade de uma dada cultura política" (2016:20), preconiza enriquecer a utilidade operativa do conceito de cultura estratégica, acrescentando-lhe não apenas elementos da cultura política, mas também da cultura geopolítica, considerando que a cultura política, a cultura estratégica e a cultura geopolítica "interagem dentro de um grande sistema cibernético, alimentando a estruturação de uma grande estratégia" (2016:27).

Finalmente, importa observar que as decisões políticas e estratégicas em qualquer parte do mundo são tomadas por pessoas. Referindo a terminologia de David Easton, Dougherty e Pfaltzgraff recordam que "as decisões são os *outputs* do sistema político" (2001:703) e que "as opções políticas são frequentemente formuladas de forma hesitante e no contexto de uma situação total em que proliferam as divergências acerca da avaliação mais adequada da situação, de quais as alternativas existentes, de quais as consequências prováveis que derivam das opções tomadas e ainda de quais são os valores que devem servir de critério para hierarquizar as diferentes preferências" (idem:704). A todos estes fatores adiciona-se muitas vezes "a urgência das situações e a pressão para a tomada da decisão" (idem:706), dificultando ainda mais a sempre difícil parametrização dos elementos de incerteza.

Cada decisor é, assim, alvo de influências múltiplas num contexto em que tem uma série de ideias pré-concebidas em relação a diversos assuntos, foi socializado numa determinada cultura e, sem que por vezes disso sequer se aperceba, possui mecanismos mentais que, perante um problema concreto, o fazem dar mais importância ou a

considerar críticos certos fatores em detrimento de outros (Steinbruner, 1974; ver também Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:733-736). A literatura dos "códigos operacionais", por exemplo, enfatiza a importância do decisor individual e da sua maneira de ver os problemas (Leites, 1951; George, 1967; Walker, 1990; Romana, 2016:18; Nhandara, 2015; Derman e Oba, 2016; Özdamar, 2017; Dyson e Parent, 2018). A importância do líder é igualmente posta em evidência por Kissinger (2023).

As pessoas que próximas do decisor integram o círculo da decisão também são importantes, bem como os funcionários dos diversos departamentos governamentais que, apresentando as principais opções que se colocam, apoiam o processo da decisão. Allison, por exemplo, observou a influência das rotinas, das organizações burocráticas e das pequenas e grandes lutas de poder no seio de pequenos grupos na formulação das modalidades de ação que são efetivamente presentes para decisão, bem como na consideração do que são e qual a hierarquização da importância dos fatores decisivos (1971). Allison propôs que, no estudo do processo da decisão político-estratégica, "o modelo 'clássico' do ator racional que assume que os estados unitários são os intervenientes-chave e que agem de forma racional, calculando os custos e os benefícios inerentes às várias escolhas políticas, na procura da escolha que maximize a sua utilidade", fosse complementado com outros dois: o "modelo do comportamento organizacional", que enfatiza o efeito que têm as rotinas e a inércia organizacionais em vastas organizações no sentido de produzir formas pouco criativas de resolver problemas novos; e o modelo da "política governativa", que incorpora "a existência de uma competição intensa entre [e dentro das] unidades [burocráticas que apoiam a] decisão", cujos elementos, mais do que se orientarem por um "qualquer grande plano estratégico", se orientam "por diversas conceções de objetivos pessoais, organizacionais ou nacionais" (Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:726-727; Romana, 2016:19).

Finalmente, Ó Thuatail mostrou como a geopolítica (e a estratégia, acrescentamos) é mais do que uma atividade de elites (2006:7-9)[42]. Como assinalam Biehl *et al* (2013:12),

[42] Ó Thuatail argumenta ser através de narrativas e discursos da política mundial particulares que a geopolítica de um país encontra expressão concreta. Cataloga esses discursos numa "geopolítica prática", que se manifesta ou se pode identificar nas comunicações e nos atos dos governos ou seja, a geopolítica que se expressa numa política externa concreta; uma "geopolítica formal", que se refere às teorias e visões geopolíticas produzidas por intelectuais; e uma "geopolítica popular", que se refere às narrativas da política mundial que encontram expressão na cultura popular de um estado, no cinema, nas redes

Ó Thuatail ilumina a circunstância dos "portadores" da cultura geopolítica e, portanto, da cultura estratégica não serem apenas as elites políticas, ou seja, a "comunidade" de decisores estratégicos e de peritos em questões estratégicas, mas a população em geral. No processo da decisão estratégica importam, assim, as opiniões e ideias dos académicos, dos especialistas, dos jornalistas e dos fazedores de opinião, no plano doméstico e no plano internacional; dos militantes dos partidos e dos deputados nos parlamentos; do cidadão eleitor que vota num referendo ou em partidos que têm programas diferentes em relação à política externa e de segurança, incluindo a política de alianças; etc. Obviamente, o papel e a importância de todos estes atores variam com a natureza e a dinâmica interna do regime político.

Romana (2005, 2016), por exemplo, estudou os mecanismos do processo da decisão estratégica na China no contexto do processo de abertura económica e do crescente envolvimento deste país no sistema internacional, designadamente as interligações entre as estruturas políticas e as estruturas político-militares no quadro dos reajustamentos político-ideológicos em curso, mostrando como se torna praticamente impossível perceber o processo da decisão chinesa (ou de qualquer outro país, acrescentaríamos) sem estudar a configuração do poder a nível interno, a componente funcional do processo de tomada de decisão (formal e informal), a identificação das estratégias de adaptação à mudança, que passam pela construção de uma "ideologia útil", a perceção dos próprios chineses sobre a posição geopolítica da China, etc.

sociais, em revistas, em novelas e até na banda desenhada ou nos "*cartoons*" de jornais e revistas (Ó Thuatail, 2006:8-9).

Capítulo 3 – Segurança e ameaças. Perceções de segurança, narrativas estratégicas e cultura estratégica

3.1 Segurança, objeto referente e ameaças. Segurança absoluta e relativa. Segurança objetiva e subjetiva.

A segurança é uma condição objetiva em que um determinado objeto está protegido contra aquilo que lhe pode causar dano. A segurança refere-se sempre, portanto, a um objeto tangível (um território cuja posse se quer manter ou uma economia que se quer a funcionar, por exemplo) ou intangível (a liberdade, por exemplo). Objeto que pode ser ameaçado por algo ou alguém, ou seja, sobre o qual paira a possibilidade de ser danificado ou destruído por causas naturais ou resultantes da ação humana intencional ou não intencional.

A condição de segurança nacional de um país, por exemplo, frequentemente exige o acesso seguro e/ou a estabilidade política e social de uma ou mais regiões, bem como o funcionamento regular do sistema internacional e da infraestrutura que o suporta à escala global, traduzida numa certa ordem mundial. A condição de segurança nacional de Portugal passa, por exemplo, pela estabilidade política e social de regiões onde se abastece de produtos vitais para a sua economia ou onde coloca as suas exportações. Mas a condição em que um determinado país considera desejável que um território ou uma região se encontre para os seus interesses nacionais estarem protegidos, pode ser bastante diferente da condição que outro país considera desejável para esse território ou região. O mesmo se pode dizer para a condição de segurança internacional ou da segurança global. A subscrição por todos os países da Carta das Nações não afasta a possibilidade de serem diferentes as interpretações que os países fazem em cada situação concreta daquilo que ela postula. Decerto frequentemente enviesadas pelos interesses próprios de cada ator e pela capacidade de os impor, tem de se admitir que noutros casos essas diferentes interpretações são genuínas.

Assim, quando diversos países se referem à segurança de algo, a afirmar a mesma coisa podem estar a pensar em coisas parecidas, diferentes, muito diferentes e porventura até diametralmente opostas. Quando diversos países pretendem ver garantida a segurança de uma região, por exemplo, cada qual está a "pensar" numa condição em que os seus *interesses nessa região* estão protegidos.

Não se pretendendo de modo algum desafiar a noção de que existe um "sistema de segurança" regional europeu ou, por exemplo, um "complexo de segurança regional" europeu[43], uma consequência do que fica dito é que, como é óbvio, pode variar a visão que diferentes países, mesmo parceiros e/ou aliados, têm do que é a segurança da região europeia, daquilo que a ameaça e do papel que no futuro nela devem ter os diferentes estados interessados e as diversas organizações coletivas a que pertencem.

Sabendo que a desejável, mas impossível segurança absoluta que protegesse contra todos os riscos não existe (um seguro de vida não protege da morte o seu detentor, apenas protege em maior ou menor escala as pessoas individuais ou coletivas beneficiárias do seguro contra alguns efeitos dessa morte), o ser humano naturalmente procura o grau máximo de segurança possível. Mas é sempre uma segurança relativa.

A segurança do objeto "interesse nacional", por exemplo, ou seja, a segurança nacional, é sempre, portanto, uma condição relativa. Sobre a qual, aliás, podem existir opiniões muito diferentes no interior de uma sociedade. Mesmo partindo do princípio de que há um consenso total quanto ao perímetro do interesse a proteger, haverá quase sempre quem considere que essa condição podia ser mais bem assegurada de outra maneira. Quem ache, por exemplo, que não está a ser devidamente controlado o risco de uma determinada ameaça se efetivar numa agressão; ou de que uma catástrofe natural ocorra com um grau de violência muito maior do que o previsto nos planos de emergência. As diferenças de opinião, sendo apenas naturais, podem ser potenciadas,

---

[43] Sobre conceitos ou noções que melhor descrevem um sistema de segurança, ver Tomé, por exemplo, a propósito de um dos quatro debates que na primeira década do século XXI existiam sobre problemas e prováveis futuros da segurança da Ásia Oriental (2008:28). Para o efeito, o autor interrogava-se sobre qual o conceito que melhor descreveria a segurança dessa região – segurança cooperativa, segurança competitiva, segurança coletiva, etc. (idem). A teoria dos "complexos de segurança regionais", por seu turno, defende que, no pós-Guerra Fria, o padrão da segurança regional de cada região não é capturado pelas designações "unipolar" ou "multipolar" aplicadas à estrutura do sistema internacional, ou pela ideia de "globalização" (Buzan e Waever, 2003:3). Nesta teoria a ideia central é a de que "a maior parte das ameaças viaja mais facilmente às curtas que às longas distâncias" e, portanto, a "interdependência" é maior entre atores que se localizam em certos *clusters* ou complexos de segurança regionais (idem:4), do que com os que estão fora deles. Reconhece, no entanto, a existência de potências globais, cujas capacidades lhes permitem transcender a distância e penetrar complexos de segurança regionais que não o seu. Cada complexo de segurança regional é, assim, um subsistema do sistema global. De acordo com Buzan e Waever, existem quatro tipos de complexo de segurança regional: o *standard*; o centrado numa superpotência, numa grande potência ou numa potência regional; o de grandes potências, com duas ou mais grandes potências, como acontecia com a Europa antes da II Guerra Mundial; e os supercomplexos, onde se observam fortes dinâmicas de segurança ao nível inter-regional que advêm do *spillover* de grandes potências para o interior de regiões adjacentes (2003:62).

porém, pela circunstância de a segurança, sendo uma condição objetiva, simultaneamente ser uma sensação subjetiva.

A segurança é uma condição objetiva em que estão protegidos, ou seguros, os bens, valores e interesses que um determinado sujeito individual ou coletivo preza. No entanto, uma pessoa ou uma comunidade podem estar objetivamente seguras, mas, por receios infundados, não se sentirem seguras (Wolfers, 1952:485, apud Buzan e Hansen, 2009:32). Cabral Couto explica que "a segurança traduz um estado ou condição, mas é também um fenómeno psicológico" (1988:69). Mesmo sem considerar o caso de fobias ou, no extremo oposto, a inconsciência dos perigos, pode existir, portanto, desfasamento entre a condição objetiva e a sensação subjetiva de segurança.

A noção de segurança, por outro lado, está intrinsecamente ligada à noção de ameaça. As ameaças provenientes de uma vontade consciente são as possíveis ações intencionais de um agente que, direta ou indiretamente, contrariam um objetivo que outro agente pretende atingir (Couto, 1988:328). A ideia de "atingir um objetivo" engloba quer ofensivamente obter algo que não se possui, quer defensivamente proteger algo que já se detém. Uma ameaça concretizada numa agressão provoca danos, tangíveis ou intangíveis. As ameaças podem ser de natureza variada (militar, económica, diplomática, etc.). A preparação de respostas adequadas a uma ameaça concreta que contraria ou impede a prossecução de um objetivo concreto, requer que aquela seja caracterizada quanto à sua natureza, intensidade, incidência, durabilidade ou permanência, perigosidade e probabilidade (Couto, 1988:330).

A noção de risco está intrinsecamente ligada à de ameaça. O risco, referido sempre a um bem, valor ou interesse a proteger contra algo que ameace causar-lhe dano, entre outras coisas é um indicador da "energia" que, dependendo da importância atribuída ao interesse em causa, o decisor deve colocar na edificação das proteções contra potenciais ameaças. É importante por duas razões. Primeiro, porque a proteção absoluta contra todas as ameaças possíveis pura e simplesmente tornaria a vida impossível. Segundo, porque a maior parte das vezes não existem recursos que permitam uma garantia de proteção absoluta contra todas as ameaças identificadas como mais prováveis ou mais perigosas. É a avaliação do risco que sustenta a atribuição de prioridades e o balanceamento dos recursos atribuídos.

A “noção de ‘perigo’ tem de ser associada, por um lado, à probabilidade de ocorrência (…) e, por outro lado, ao valor do que pode ser afetado ou que fica em jogo” (Couto, 1988:71). O “risco” é, assim, função da probabilidade de ocorrência de um dado evento produtor de danos e, simultaneamente, da gravidade ou seriedade das consequências caso ocorra. Neste contexto, “há riscos que são aceitáveis, ou porque são remotamente prováveis ou porque afetam interesses de valor pouco significativo perante os custos que a sua superação exigiria” (idem).

Referindo-se à segurança nacional, Ribeiro apresenta e discute as noções de “segurança efetiva”, a que corresponde a condição de segurança efetivamente existente e o risco efetivamente assumido; e o de “segurança desejável”, a que corresponde o grau de risco que se considera adequado aceitar, ou seja, o risco aceitável. Se a segurança efetiva estiver aquém da segurança desejável, os responsáveis pela segurança nacional devem promover a aproximação, na medida do possível, ao nível de proteção que torna o risco aceitável, assim diminuindo o risco residual, ou seja, a diferença entre o risco efetivamente assumido e o risco aceitável (Ribeiro, 2017:53-54; Ballesteros, 2003).

3.2 Importância das perceções. O exemplo do dilema de segurança. Influência sobre as perceções com finalidade estratégica

Uma das condições, porventura a mais importante, que concorre para a subjetividade da avaliação de uma ameaça intencional é a de ser praticamente impossível penetrar na mente de um potencial adversário. Por isso se diz por vezes que uma ameaça é o produto de uma capacidade por uma intenção. Evidentemente, a atribuição de intenções pode dar origem a todo o tipo de especulações e manipulações. Mesmo quando uma agressão se efetiva, podem subsistir dúvidas – que, portanto, podem dar azo a especulações e manipulações – sobre qual o objetivo último do agressor ou sobre até que ponto está ele disposto a escalar o envolvimento num conflito.

Obviamente a edificação de uma simples capacidade já pode ser em si mesma uma declaração de intenções. Neste contexto, edificar capacidades projetáveis a distâncias estratégicas não é a mesma coisa que edificar barreiras de proteção fixas na fronteira. Edificar capacidades ofensivas é diferente de edificar capacidades defensivas. Avançar para um programa militar nuclear é diferente de simplesmente manter capacidades convencionais.

Jervis observou a tendência dos decisores para "interpretarem as suas próprias decisões como respostas a condições objetivas, ao mesmo tempo que atribuem as ações dos rivais estrangeiros a uma disposição hostil" [44] (1976 apud Dougherty e Pfaltzgraff, 2001: 705). Argumenta que, numa relação bilateral hostil, é mais provável que um dos contendores desencadeie um ataque preventivo em épocas ou situações em que a postura ofensiva não se distinga da postura defensiva (ou seja, casos em que é difícil distinguir as intenções subjacentes apenas observando as posturas) e, simultaneamente, a ofensiva tenha vantagem sobre a defensiva. Estas tendem a ser épocas de maior instabilidade estratégica. Por seu turno, as situações tendem a ser mais estáveis e a probabilidade de lançamento de ataques preventivos menor quando a postura ofensiva se distingue perfeitamente da postura defensiva e a defensiva tem vantagem sobre a ofensiva (Jervis, 2016:194-210; Betts, 2016). Por essas e outras razões, também Ribeiro afirma que "a segurança nacional é um fenómeno psicológico", chamando posteriormente a atenção para a importância de considerar "tanto as ameaças reais como as percecionadas" (2017:54-55).

O paradoxo ou dilema de segurança existe porque os estados constroem as suas perceções a partir da interpretação que fazem das possibilidades e das intenções uns dos outros. Ainda que um estado, com a edificação de uma determinada capacidade, possa simplesmente pretender estar mais seguro, os outros percecionam esse movimento como ameaçador (Buzan e Hansen, 2009: 33; Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:706; Jervis, 1976 e 2016; Nye, 2002: 18; ver Santos e Ferreira, 2012:90). O efeito deste dilema pode ser o aumento em cascata das capacidades materiais dos estados para supostamente garantirem a respetiva segurança, do que pode resultar o efeito paradoxal de, no final, provavelmente todos estarem menos seguros.

---

[44] Huntington, por exemplo, argumenta que "os Estados definem as ameaças em termos das intenções de outros Estados, sendo estas intenções e a forma como são entendidas poderosamente influenciadas por considerações culturais. É menos provável que o público e os estadistas se sintam ameaçados por pessoas *like-minded* que sentem, compreendem e em quem podem confiar por terem língua, religião, valores, instituições e cultura comuns. É muito mais provável que vejam ameaças provenientes de Estados cujas sociedades têm culturas diferentes e que, como tal, não compreendem nem sentem que podem confiar nelas" (Huntington, 1996:37). Com a defesa do "paradigma civilizacional" Huntington responde ao que considera à época (anos 90) serem as limitações de quatro paradigmas ou modelos de explicação das relações internacionais: o do "fim da história"; o da dupla dicotomia norte/sul económica e leste/oeste cultural; o estatal, em que o estado, simplesmente por sê-lo, se comporta no sistema internacional como uma "bola de bilhar", ou seja, a sua estrutura interna conta pouco; e o do caos (1996:30-43).

Acresce a dificuldade de atores diferentes não perceberem da mesma maneira uma determinada situação. Jervis, por exemplo, assinala como os críticos da teoria e prática da dissuasão apontam à operação bem-sucedida desta uma dupla dificuldade: "*First, there is a great deal of variability from one actor to another in terms of goals, perceptions, and beliefs. Second, international communication—and coercion is a form of communication – is difficult because the two sides often live in different conceptual and perceptual worlds (and of course it is more complicated when there are more than two sides*)" (Jervis, 2009:140).

A edificação por parte de um ator de cada vez mais capacidades com ou sem razão aparente (principalmente se complementada com retóricas ou comportamentos agressivos) também pode suscitar a formação de alianças contra esse ator. A formação de uma aliança, por seu turno, pode suscitar reações, como é óbvio. Por tudo isto, é importante saber definir, em cada momento, o ponto de equilíbrio a partir do qual a edificação de mais capacidades para a defesa ou a celebração de certas alianças tem porventura um efeito contraproducente (Jervis, 2016: 425-442; Ribeiro, 2017:52).

A natureza em parte psicológica da segurança, por um lado, e a avaliação de uma ameaça frequentemente envolver um juízo sobre as intenções de um agente (sobretudo se ainda não se efetivou numa agressão), por outro, podem tornar sedutora a utilização estratégica do "discurso de medo". Ou a não menos estratégica utilização do discurso tranquilizador ou apaziguador. Com efeito, as ameaças são avaliadas em função de capacidades que podem ser medidas e comportamentos que indiciam uma intenção mais ou menos clara, mas também são avaliadas em função das perceções que, podendo ser manipuladas, se vão construindo sobre as intenções.

Um discurso de medo pode servir, por exemplo, para justificar ou promover a adoção de certas medidas a nível interno, como a imposição de uma mobilização geral ou a introdução do serviço militar obrigatório. No plano externo, pode servir, por exemplo, para congregar outros países numa nova coligação ou aliança em torno de um objetivo comum, revitalizar uma aliança ou coligação que já exista, ou bloquear um desenvolvimento em negociações comerciais internacionais invocando questões de segurança nacional (Wæver, 1998:79-80; ver também Balzacq, 2005; Balzacq 2011; Balzacq *et al*, 2015; Balzacq *et al*, 2016).

O facto de um agente poder, com uma finalidade estratégica, conscientemente exagerar ou diminuir a perigosidade de algo ou a probabilidade de que algo perigoso possa ocorrer, não significa que um dirigente político não possa genuinamente alertar para um perigo ou ameaça de que estará mais ou menos convencido, no sentido de mobilizar os recursos necessários para lhe fazer face. Convencer as audiências relevantes de uma ameaça existente ou emergente, porém, nem sempre é fácil[45].

As securitizações, no sentido da teoria da securitização da chamada Escola de Copenhaga (Wæver, 1995*;* Buzan, Wæver e de Wilde, 1998; Buzan e Hansen, 2009)[46], não são todas ilegítimas ou imorais[47]. Assim, quando uma ameaça é real, a proteção contra ela pode efetivamente exigir o grau de mobilização que é impulsionado pelo discurso securitizador.

O problema é que, como Buzan *et al* capturam muito bem, o discurso securitizador pode fazer com que algo que não é verdadeiramente uma ameaça passe a ser tratado como se objetivamente o fosse (1998:24). Quer porque genuinamente houve uma deficiente interpretação da realidade ou um erro de julgamento não intencional (por exemplo, uma leitura errada das verdadeiras intenções do designado agente ameaçador com base em informações incorretas). Quer porque determinadas respostas, mesmo que desajustadas, são as que interessam ao autor do discurso securitizador ou de quem o influenciou[48]. Neste contexto, podem também ocorrer securitizações como profecias

---

[45] "*In February 1947, U.S. President Harry Truman huddled with his most senior foreign policy advisers (…) and a handful of congressional leaders. The topic was the administration's plan to aid the Greek government in its fight against a communist insurgency. (…) Arthur Vandenberg, chair of the Senate Committee on Foreign Relations, listened closely and then offered his support with a caveat. 'The only way you are going to get what you want', he reportedly told the president, 'is to make a speech and scare the hell out of the country'. Over the next few months, Truman did just that. (…) Reflecting on Truman's expansive rhetoric about aiding democracies anywhere, anytime, Acheson confessed in his memoirs that the administration had made an argument 'clearer than truth'*" (Zakaria, 2020:52; ver também Goddard e Krebs, 2015:20).

[46] "*Security is (…) a speech act and 'by saying "security," a state representative declares an emergency condition, thus claiming a right to use whatever means are necessary to block a threatening development' (Buzan et al 1998, 21; see also Wæver 1995). (…) For security speech acts to be successful, they also need to convince their relevant audiences*" *(Buzan e Hansen, 2009:33-34).*

[47] Sobre a "ética da securitização" ver, por exemplo, Williams, 2003:521-524, nomeadamente quando invoca o seguinte argumento de Thomas Risse (2000): "*communicative action is not simply a realm of instrumental rationality and rhetorical manipulation. Communicative action involves a process of argument, the provision of reasons, presentation of evidence, and commitment to convincing others of the validity of one's position. Communicative action (speech-acts) are thus not just given social practices, they are implicated in a process of justification*". Ver também Williams, 2015.

[48] É bem conhecida a denúncia do "complexo militar-industrial" norte-americano, feita em 17 de janeiro de 1961 pelo presidente Eisenhower no seu discurso de despedida (Eisenhower, 1961; Hess, 2017). Para

autorrealizadas[49]: a ameaça designada só teve um comportamento ameaçador porque foi designada como tal. Ao ser designado e tratado como uma ameaça, o ator, para se defender, acabou por ter os comportamentos agressivos que se lhe atribuíam, mas que, na verdade, podia não ter à partida a intenção de ter.

Os efetivos comportamentos recentes e passados dos supostos agentes ameaçadores, porém, também contam muito. Se um país A, que utiliza recorrentemente uma retórica de grande agressividade e tem um histórico de agressões contra o país B, começa a concentrar forças altamente móveis na fronteira entre A e B, será decerto muito difícil convencer quem quer que seja de que A não está a preparar-se para invadir B.

Assim, atentas as circunstâncias, a construção de uma ideia ou perceção sempre terá maior ou menor adesão a factos tangíveis. Mas alguma adesão é importante que tenha, como acontece em qualquer narrativa que se pretenda credível. Intui-se que quanto menos adesão a factos tangíveis tem uma ideia ou uma narrativa que se pretenda construir, maior é o esforço que terá de ser devotado a essa construção.

3.3 Perceções, narrativas e cultura

Para Freedman, narrativas são "histórias irresistíveis (*compelling storylines*) que conseguem explicar convincentemente algo e a partir das quais se podem deduzir inferências várias (…), desenhadas e alimentadas com a intenção de estruturar as respostas dos outros a eventos que ocorram. São estratégicas porque não surgem espontaneamente, mas são deliberadamente construídas ou reforçadas a partir de ideias e pensamentos que já existem" (2006:22-23 apud Norheim-Martinsen, 2011:520-521; Ronfeld e Arquilla, 2001; Goldstein e Kehoane, 1993:3; ver Freire, 2022:31-33). As narrativas sugerem formas de enquadrar (*frame*) as questões e as maneiras de se lhes

---

Ó Thuatail, a geopolítica, baseada numa narrativa dominante, em que poderosos grupos de interesse procuram moldar certos discursos de perigo sobre a indispensável missão da América no mundo e nas ameaças e perigos muito intensos que tem de enfrentar (2006:11), *"is not a contest of ideas produced by free floating intellectuals in which truthful and intellectually superior arguments triumph over mendacious, flawed and weak ones. Geopolitical discourse operates within networks of power and the discourses that emerge as the prevailing ones in any state reflect the influence of that power structure; indeed, these discourses are part of the very operation of this power structure"* (Ó Thuatail, 2006:12).

[49] A economia da tese não permite fazer uma discussão da influência dos medos e dos desejos (incluindo o *wishful thinking*) na produção das perceções erradas mais comuns, ou de fenómenos como o das profecias autorrealizadas (*self-fulfilling prophecies*), com a profundidade que fez Jervis na sua monumental obra *Perception and Misperception in International Politics,* de 1976, reeditada mais uma vez em 2017.

responder (Antoniades *et al*, 2010:4-5; Ó Thuatail, 2002:617; Todorov, 1988:1609; ver Freedman, 2013:427 e seguintes).

Narrativas estratégicas são, assim, histórias deliberadamente construídas ou reforçadas a partir de ideias e pensamentos já existentes, as quais oferecem explicações irresistivelmente convincentes dos fenómenos, ainda que não necessariamente as únicas ou totalmente verdadeiras, com o propósito de levar as audiências a enquadrarem determinadas situações e a elas responderem de determinada maneira.

Não é fácil desafiar uma narrativa e os seus efeitos quando esta ganha tração e se impõe junto de audiências relevantes. Numa ditadura, desafiar uma narrativa oficial pode ser a causa de grande sofrimento físico, eventualmente da própria morte do "dissidente". Mesmo numa democracia, uma narrativa pode tornar-se avassaladoramente hegemónica ao ponto de qualquer opinião divergente ser ignorada, ridicularizada ou até mesmo de diversas formas anatemizada como uma dissidência imperdoável, eventualmente constrangendo o exercício da opinião. E, em última análise, influenciando a decisão política.

Tenha ou não contribuído para que uma determinada narrativa se impusesse no espaço público, um centro de decisão político não pode ignorar a profundidade do sentimento prevalecente entre as audiências relevantes para a decisão. Por outro lado, apercebendo-se de que está a ser confrontado com uma narrativa imposta do exterior por atores interessados, o centro de poder pode optar por lhe resistir, por uma certa neutralidade ou por aceitá-la com as inerentes consequências. Neste caso, porque genuinamente acredita que a narrativa tem um propósito justo; ou porque desafiá-la pode lesar gravemente os seus interesses. Assim, mesmo se intui que alguma manipulação pode ter estado presente no processo, um centro de decisão tem de tentar perceber os propósitos de quem promoveu uma dada narrativa, bem como as razões por que a narrativa se impôs, ponderando o interesse e o preço de a desafiar, bem como as possibilidades de êxito nessa empresa.

Freedman assinala como o conceito de "narrativas" se torna relevante num contexto em que "cultura, e a cognição que ela influencia, raramente está fixada, mas [antes] num [permanente] processo de desenvolvimento e adaptação" (idem:ibidem).

Intui-se facilmente que a construção semiartificial de uma ameaça que vá ao encontro dos preconceitos culturais, por exemplo, exige menos energia que uma construção que

seja contraintuitiva para os constituintes de uma comunidade. Não quer dizer que não possa ser construída, mas custa mais[50].

Enfim, na medida em que estão conscientes do poder das ideias, incluindo ideias sobre segurança e ameaças, os atores estratégicos utilizam, nas perspetivas coerciva e estrutural que discutimos, todos os instrumentos de poder que comandam para que junto de audiências que considerem relevantes certas ideias façam vencimento em detrimento de outras. Porventura ironicamente pode dizer-se, portanto, que antes de começar a combater a ameaça, a estratégia frequentemente começa na luta pela forma como uma determinada situação é enquadrada (*framed*), analisada e avaliada no espaço público, ou pela definição do que é um interesse, a condição em que esse interesse está seguro e, para garantir que esse interesse permanece seguro, as ameaças contra as quais é necessário proteger e como.

Os discursos de medo e de tranquilização ao longo dos tempos, a construção semiartificial de ameaças, a construção estratégica de narrativas, etc., decerto a longo prazo em maior ou menor escala contribuem diretamente, ou indiretamente pelos comportamentos que precipitam, para a construção do edifício que é a cultura estratégica. Mas deve ter-se cuidado. Sendo a cultura em última análise um conjunto de ideias, as "fundações" da cultura estratégica de uma comunidade são por norma mais profundas e sólidas – e, portanto, menos facilmente alteráveis – que as de um discurso securitizador mais ou menos oportunista.

A cultura estratégica, aliás, é ela própria feita de diversas camadas sedimentares, umas mais profundamente enraizadas que outras: "*simple instructional beliefs can be discarded easily*" mas "*more abstract or emotionally laden beliefs and values that make up the core of the culture are more resistant to change*" (Berger, 1996:326 apud Lianos, 2008:53; ver também Gray, 2006:17).

[50] É porventura exagerado afirmar que a "ameaça chinesa" é uma criação, ignorando que certos comportamentos chineses, no Mar do Sul da China, por exemplo, efetivamente contribuem para a perceção de uma China ameaçadora entre alguns dos seus vizinhos. Seria ingénuo, porém, ignorar o esforço político e diplomático, essencial para promover a alteração das perceções, que os EUA têm investido na última década na construção da ideia de que é importante enfrentar a "ameaça chinesa". O estabelecimento de conceitos enformadores, como o do Indopacífico, por exemplo, também pode criar nos decisores e nas opiniões públicas uma forma de enquadrar as questões que interage sinergicamente com a narrativa da "ameaça chinesa", eventualmente predispondo o reconhecimento da necessidade da contenção desta "ameaça" coordenada pelos EUA. Ver, por exemplo, Camroux e Jaffrelot (2021).

É normalmente reconhecido que o Japão desenvolveu depois da Segunda Guerra Mundial uma cultura estratégica pacifista, traduzida no artigo 9.º da constituição do país ou na designação das forças armadas como forças de autodefesa. No entanto, o debate sobre o papel estratégico do Japão na região e no mundo tem-se vindo a intensificar nos últimos anos, em linha com a preocupação com as intenções agressivas atribuídas à China na região (Mark, 2017; Akhras, 2019; Associated Press, 2021; Colby e Lind, 2021). Neste contexto, as despesas militares do Japão têm vindo a aumentar (Takahashi, 2021), tornando cada vez mais eufemística a designação das forças de autodefesa, e um tópico de discussão muito atual é o maior papel do Japão no seu entorno regional neste âmbito, designadamente no âmbito da "aliança" QUAD (Smith, 2021).

Ou seja, não se nega uma forte disposição pacifista na sociedade japonesa, nem que essa disposição constitui um traço da cultura estratégica atual do Japão. Mas essa disposição resulta fundamentalmente do enorme trauma causado pela derrota esmagadora sofrida na Segunda Guerra Mundial, da destruição causada pelas bombas atómicas e da ocupação e administração militar norte-americana do país até 1952. Assim, se e quando unidades militares japonesas voltarem a entrar em combate, que efeito poderá isso ter na cultura estratégica do Japão? Tradições ou valores sedimentados na cultura estratégica japonesa, anteriores à Segunda Guerra Mundial, poderão ser como que trazidos à superfície?

Aliás, o mesmo se pode dizer em relação à Alemanha. Como diz Macmillan, ninguém que se debruce sobre a política de segurança nacional alemã ignorará o efeito do peso da história. Quem quiser perceber a relutância alemã em empenhar forças militares nas crises contemporâneas deverá olhar para a experiência alemã da guerra[51] (1996:8).

Os alemães e os japoneses, fruto da experiência traumática da derrota numa guerra total, da rendição incondicional a que foram forçados e da ocupação militar a que foram submetidos, terão interiorizado rápida e profundamente uma nova era. Mas terão

[51] Um artigo do *Financial Times* de 1 de fevereiro de 2022 ("*Germany's Russia problem*") notava que Berlim, lutando por equilibrar as suas necessidades energéticas e a sua "*war guilt*" com as exigências para adotar uma atitude firme contra Moscovo, "estava a tropeçar" na crise na Ucrânia (Chazan e Seddon, 2022:15; Knight, 2022). Não se pretendendo ajuizar as decisões alemãs, o que se pretende sublinhar é que, nos difíceis dilemas com que a Alemanha se confronta, o peso da Segunda Guerra Mundial e o "sentimento de culpa coletiva" (*kollektivschculd*) ainda contam muito. Terá sido uma relativa "redenção" (para usar a expressão de Brzezinski, 1997:61) dessa "consciência pesada" que simbolicamente aconteceu com o discurso de 27 de fevereiro de 2022 do chanceler Scholtz no Bundestag, três dias depois do início da invasão russa da Ucrânia.

interiorizado, também, que durante muito tempo, quaisquer passos que dessem no sentido do rearmamento ou de um maior ativismo internacional seriam provavelmente muito escrutinados e, porventura, até vistos com desconfiança.

Na medida em que a cultura estratégica é um conceito "institucionalizado", suscetível à "realidade negociada" que as elites políticas detentoras do poder são capazes de forjar, os decisores políticos acabarão normalmente por encontrar um discurso que equilibra valores e normas largamente aceites com outros introduzidos mais recentemente.

Enfim, em cada momento a construção mais ou menos oportunista, artificial, interessada ou "estratégica" de uma ideia tenderá a ser tanto mais bem-sucedida junto de uma audiência ou comunidade quanto mais se inscreva nas memórias e sensibilidades que nelas estão profundamente enraizadas. Mas, mais uma vez, é preciso cuidado. Uma coisa é o relativo expediente com que um agente pode, de modo oportunista, "construir" uma ameaça numa campanha política ou estratégica; diabolizar um indivíduo ou tornar outro num herói em operações de informação e ação psicológica; e precipitar ou aproveitar um evento para reforçar ou enfraquecer uma ideia pré-existente. Outra coisa, diferente, é a utilização de estruturas de *intelligence*, por exemplo, para conduzir "processos de desinformação estratégica digital – entendida como a disseminação intencional de informações falsas ou manipuladas, visando desgastar a reputação externa de um Estado e vulnerabilizar as suas instituições através, designadamente, de narrativas reputacionais geopolíticas hostis" (Romana, 2020).

Outra coisa ainda, é um agente ou conjunto de agentes procurar que se imponha a adoção e passe a ser considerado *natural* um conceito enformador que a partir daí, impercetivelmente, mas *poderosamente*, passa a enquadrar a forma como se perspetiva uma dada questão[52] ou região, sugerindo, por exemplo, a adoção de certas opções geopolíticas e geoestratégicas[53].

---

[52] Tem efeitos diferentes a luta pela independência de uma região ou província de um país ser entendida pela opinião pública mundial como um problema de segurança interna e terrorismo, ou como uma luta de libertação colonial. Embora no tratamento do problema as ações do Estado possam num plano meramente técnico ser rigorosamente as mesmas, a predisposição e o escrutínio do público afetam diferentemente a liberdade de ação de um governo para as promover num caso e noutro.

[53] Katzenstein, por exemplo, assunto a que voltaremos, advoga que "por vezes as regiões emergem espontaneamente, [mas] noutras alturas [certos] atores políticos inventam-nas deliberadamente". Para o autor "a região do Atlântico Norte, por exemplo, subsequentemente institucionalizada na NATO, foi uma criação política de meados dos anos 1940, desenhada para aproximar politicamente os EUA da Grã-Bretanha e do continente europeu, desafiando a lógica dos cartógrafos" (1996:415).

Os mitos enraizados, as perceções generalizadas muito vincadas ou as realidades passadas muito marcantes, altamente traumáticas, como guerras prolongadas ou altamente destrutivas, em que se alicerçam as camadas mais profundas de uma cultura estratégica específica, por seu turno, são ainda uma coisa diferente das anteriores.

Finalmente, certas ideias acerca da natureza humana, da natureza e funcionamento do sistema internacional e outras, que provavelmente cruzam as culturas estratégicas da maior parte dos países, é ainda outra. Fukuyama, por exemplo, defendendo que "o que havia de se tornar o conceito moderno de identidade só surgiu quando as sociedades humanas começaram a modernizar-se há umas centenas de anos" (2018:45), formula algumas considerações (Fukuyama, 2018:45-56) que nos permitem não apenas acrescentar algo sobre a questão do poder e da agência humana no processo frequentemente muito longo de construção das ideias, mas também como os fatores materiais e os fatores ideacionais, afetando a decisão político-estratégica, igualmente se afetam entre si.

Fukuyama observa como há muito se discute se as monumentais mudanças que se dão na Europa depois da Reforma – a modernidade – são sobretudo o "produto de forças materiais ou movidas por ideias como as de Lutero" (2018:47). Numa síntese entre a posição de Marx e dos economistas neoclássicos contemporâneos (a importância das "forças" económicas), por um lado, e de Max Weber (a importância decisiva da mudança no modo de pensar das pessoas para a alteração das condições materiais), por outro, Fukuyama defende que "a causalidade se move em ambas as direções ao mesmo tempo. As condições materiais moldam a recetividade das pessoas a certas ideias. Mas as ideias têm a sua própria lógica e sem o enquadramento cognitivo que proporcionam as pessoas interpretarão diferentemente as suas condições materiais" (2018:47-48).

De seguida, defendendo que "a distinção entre [ser] interior e exterior", estabelecida por Martinho Lutero, ia ser preenchida por pensadores subsequentes com uma visão do mundo mais secular, Fukuyama faz a ponte entre Lutero e Rosseau (2028:49-52). Fukuyama descreve e discute as ideias de Rousseau, e de como estas se afastavam, para não recuar a Sócrates e Adimanto, das ideias de Lutero, Hobbes ou Locke. Rousseau afirma "que uma coisa chamada 'sociedade' – um monte de regras, relações, injunções e costumes – existe exterior ao indivíduo". Para Rousseau, esta "sociedade" é "o principal obstáculo" à realização do potencial e da felicidade humanos (Fukuyama,

2018:52). Como afirma Fukuyama, Rousseau seria "a fonte fundamental de muitas ideias que mais tarde seriam críticas para uma série de tendências modernas" como a democracia, o comunismo ou a antropologia (2018:49). Embora antes de Rousseau outros criticassem algumas facetas das regras e costumes vigentes, "poucos sustentavam que a sociedade existente e as suas regras precisavam de ser abolidas em massa", isto sendo o que "em última análise liga Rousseau às políticas revolucionárias" da França de 1789, da Rússia de 1917 ou da China de 1949 (Fukuyama, 2018:52).

Não terá sido por acaso que ideias como as de Rousseau e outros germinaram na Europa entre a Reforma e a Revolução Francesa (Fukuyama, 2018:54): "a sociedade europeia estava a sofrer (…) profundas mudanças económicas e sociais que criaram as condições materiais por via das quais tais ideias puderam espalhar-se" (idem, ibidem). Se a Reforma iniciou um século e meio de guerras religiosas, culminando com a Guerra dos 30 Anos, que alterou o mapa político da Europa, inventos como a imprensa permitiram o aumento da literacia e a rápida difusão de novas ideias (Fukuyama, 2018:55-56). Como remata Fukuyama, "as ideias moldaram o mundo material e o mundo material criou as condições para a difusão de certas ideias" (2018:56).

Depois da Revolução Francesa, ao mesmo tempo que se postulava a universalidade dos Direitos do Homem e com ela a ideia da autonomia individual, também se reconhece "a dignidade de povos particulares que tinham sido oprimidos ou mantidos na servidão por outros" (Fukuyama, 2018:83)[54]. Se as ideias são importantes para compreender o fenómeno da ascensão do nacionalismo e da formação de certas identidades coletivas, Fukuyama assinala as importantes mudanças económicas e sociais – a liberdade de movimentos de pessoas, bens, capitais e ideias que a moderna economia de mercado exige; a conveniência ou necessidade de espaços maiores terem uma língua comum; um sistema educativo; o desenraizamento das pessoas resultante da industrialização e da urbanização, etc. – que prepararam o terreno para a emergência do nacionalismo na Europa do século XIX (2018:83-86). O nacionalismo, porém, não sendo um sistema ou

[54] Fukuyama defende que "esta dupla direccionalidade – para o reconhecimento universal dos direitos individuais e para o reconhecimento coletivo baseado na nação – era evidente nos escritos de Rousseau, o qual, em diferentes momentos, celebrou tanto o pacífico sonhador solitário como a marcial vontade geral. As duas coisas estiveram presentes nos primeiros dias da Revolução Francesa que arvorou duas bandeiras: uma, universal, que promovia os Direitos do Homem e era indiferente às fronteiras nacionais; e outra, francesa, que procurava defender a Pátria da invasão estrangeira" (2018:78).

um regime político, pode ser "praticado" de muitas maneiras, como a história haveria de dramaticamente ilustrar. E, nascido nas circunstâncias próprias de uma determinada época na Europa, de algum modo fez e faz caminho por todo o mundo, subsidiando muitas outras ideias políticas com consequências extremamente diversas.

Esta breve reflexão não tem outro propósito que não seja o de mostrar como tem de ser-se prudente na forma como olhamos para a influência das ideias na decisão político-estratégica, intuindo-se facilmente como pode ser muito diferente o grau de enraizamento das diversas ideias que "residem" numa sociedade e, consequentemente, a forma como influenciam decisões e comportamentos. Por outro lado, se é verdade que os detentores de poder procuram interferir no processo de construção das ideias ou manipular perceções e emoções em função das ideias que existem numa sociedade, não podemos levar o raciocínio ao ponto de considerar que todas as ideias são construídas com uma finalidade estratégica, mesmo se algumas são depois apropriadas com finalidade estratégica, nem responsabilizar uma fonte de uma ideia por acontecimentos que apenas muito remotamente a ela se ligam. Estabelecer um fio condutor entre as ideias de Rousseau e as políticas revolucionárias da Rússia de 1917 ou da China de 1949 não pode servir para responsabilizá-lo pelo *gulag* soviético ou pelos desmandos da revolução cultural.

Importa reconhecer que se fatores materiais e fatores ideacionais se influenciam mutuamente e evoluem a par e passo, tal não significa que não seja relevante analiticamente separar aqueles fatores no estudo da decisão estratégica. Afinal os fatores culturais e ideacionais ganharam relevância explicativa justamente por terem sido postas em evidência certas limitações do modelo "clássico" do ator racional.

Evidentemente as culturas estratégicas não são todas iguais nem estão fundadas em memórias de acontecimentos igualmente marcantes. E na mesma cultura haverá sempre crenças, memórias e sensibilidades mais enraizadas que outras. Acontecimentos históricos altamente impactantes ou traumáticos para uma sociedade podem ter ocorrido há mais ou menos tempo que noutra sociedade. Os mitos que se construíram podem estar mais ou menos presentes na mente das audiências que influenciam a decisão estratégica. Enfim, o ponto importante a reter é que as culturas estratégicas não são fácil ou expeditamente construídas e desconstruídas. Nem a sua construção pode

ser programada[55]. A cultura estratégica, sendo simultaneamente uma realidade construída e uma realidade intangível, não deve, portanto, ser confundida com a espuma dos dias ou uma moda ou uma tendência que mais ou menos repentinamente ganhou tração nas redes sociais do nosso e de todos os tempos. Sem prejuízo de reconhecer que, ocasionalmente, estas últimas podem afetar decisivamente opções estratégicas que a prazo se revelam de largo alcance.

Por outro lado, tem de se reconhecer que, pelo mundo fora, entre os decisores político-estratégicos, em muitos círculos académicos e na cultura popular, as ideias acerca da inevitabilidade da natureza "hobbesianamente" anárquica do sistema internacional e da eventual impossibilidade de a ultrapassar, por exemplo, "boas" ou "más", ainda são grandemente prevalecentes[56].

---

[55] Mesmo antes do discurso político e societal sobre a realidade, que transforma os acontecimentos históricos na memória coletiva (Bihel *et al*, 2013:398), e sem prejuízo de quotidianamente se observar a operação de diferentes perspetivas, e logo interpretações diversas, sobre uma mesma realidade, o facto é que uma realidade, tangível e intangível (como são as ideias que existem nas mentes das pessoas), objetivamente existe. Essa realidade resulta certamente de efeitos pretendidos de estratégias intencionais levadas a cabo com êxito. Mas também de eventos não produzidos por seres humanos, ações humanas que não tinham subjacente qualquer intencionalidade estratégica, efeitos não pretendidos de estratégias, estratégias incorretamente executadas, consequências catalíticas de ações que à partida se anteviam de efeito muito limitado, acontecimentos impossíveis de controlar que têm consequências totalmente imprevisíveis a longo prazo, totalmente impossíveis de vislumbrar pelos autores originais, numa cadeia de eventos cuja rastreabilidade é praticamente impossível determinar. E tanto mais difícil quanto maior for o período histórico considerado.

[56] A compreensão de que as ideias são construídas, combinada com a *opinião* ou *crença* sobre algumas delas serem "más" ideias apesar de profundamente enraizadas e generalizadamente aceites, pode despertar em muitos a vontade de erradicar essas ideias da mente das pessoas. Tem de se ter a noção, porém, da dimensão, sensibilidade e até melindre de um tal empreendimento, especialmente quando se fala de ideias profundamente enraizadas, em cuja crença muitas vezes também se funda a própria sensação de segurança das pessoas concretas. Como diz Fukuyama, "os seres humanos são criaturas intensamente sociais cujas inclinações emocionais os conduzem a quererem conformar-se com as normas que os rodeiam. Quando um horizonte estável e partilhado desaparece e é substituído por uma cacofonia de sistemas de valores concorrentes, a vasta maioria das pessoas não se regozija com a sua recém-adquirida liberdade de escolha. Sentem, antes, uma intensa insegurança e alienação porque não sabem quem é o seu verdadeiro eu. (…) A maior parte das pessoas não tem profundidades infinitas de individualidade que sejam só delas. O que acreditam ser o seu verdadeiro ser interior é na verdade constituído pelas suas relações com outras pessoas e pelas normas e expetativas que esses outros fornecem" (2018:77).

Capítulo 4 – Autonomia estratégica e cooperação entre entidades estrategicamente autónomas

4.1 A natureza política da cooperação

Se historicamente a necessidade humana básica de segurança em sentido lato tem levado à constituição de atores políticos estrategicamente autónomos, também a realidade da cooperação internacional é um facto bem assente. Que estas realidades convivam entre si é, por outro lado, tudo menos surpreendente. Aliás, todos os novos estados que vão surgindo no mundo imediatamente procuram legitimidade, reconhecimento e alguma forma de segurança na ONU. E, por razões diversas, quase todos, quando alcançam ou recuperam a independência, procuram entrar em organizações internacionais de diversos tipos, de vocação global ou regional, para melhor se protegerem contra todo o tipo de ameaças.

Dougherty e Pfaltzgraff observam como, nos movimentos de alargamento da NATO a Leste, tanto quanto precaverem-se contra a possibilidade de ressurgimento da agressividade russa, os países que aderiam queriam pertencer a um grupo de democracias avançadas dotadas de economias de mercado prósperas (2001:688). A vontade de pertencer a uma organização internacional até pode, de modo aparentemente paradoxal, ser uma bandeira de um movimento independentista, como aconteceu na Escócia relativamente à UE depois do Brexit.

No entanto, sem prejuízo da vantagem que os cidadãos da UE em geral sentem por os seus países a ela pertencerem, a integração europeia e, portanto, a constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo, imediatamente coloca algumas questões: primeiro, como é que dezenas de estados-nações, grande parte deles com identidades profundamente enraizadas em mitos e realidades históricas e geográficas, vão dar origem a uma "nação UE"? Segundo, que tipo de segurança em sentido lato irão buscar os europeus, ao ponto de pretenderem para o efeito constituir uma nova entidade soberana e independente, se a Europa é uma das regiões mais prósperas do mundo e, apesar de tudo, porque a segurança é sempre relativa, os europeus têm a perceção de que vivem numa das regiões mais seguras do mundo também? Mesmo reconhecendo a existência de problemas à sua volta, qual o valor que uma radical

transferência de soberania dos estados-membros para a UE acrescenta à segurança e bem-estar dos europeus agora e no futuro?

O que se pretende neste capítulo, porém, não é antecipar a análise que se fará na Parte II mas, por um lado, discutir a natureza política da cooperação internacional – em que, portanto, o poder conta[57]; e, por outro, perceber a medida em que a cooperação internacional pode ser o caminho para uma integração política, em que atributos fundamentais da soberania são mais ou menos voluntariamente transferidos pelos estados constituintes para um novo estado que passe a exercer jurisdição soberana sobre os seus territórios e as suas populações. Uma discussão que, portanto, não pretendendo desvalorizar o acervo do Direito Internacional, vai para além da realidade jurídica formal que são os tratados internacionais, ou as obrigações legais que deles decorrem para quem os subscreveu. Ou seja, uma discussão que abarca não apenas todas as formas de cooperação internacional, incluindo as que operam decisivamente apesar de assentes em instituições informais, mas também um "terreno" (em que se entrecruzam direito, política, cultura ou simplesmente os sentimentos de justiça e de injustiça que resultam da complexa relação entre o poder e o direito[58]), reconhecidamente mais "escorregadio", embora estrategicamente relevante, como é o dos distintos interesses e posturas com que diferentes atores podem estar num mesmo arranjo cooperativo e as consequências que daí podem advir.

Dougherty e Pfaltzgraff explicam que "a noção de *multilateral* definida por Ruggie", autor que em 1975 cunhou o conceito de "regime internacional", se refere a "princípios de conduta generalizados que podem ter expressão numa multiplicidade de arranjos institucionais que inclui organizações internacionais, regimes internacionais e fenómenos menos concretos apelidados de *ordens internacionais*", como a do comércio livre de finais do século XIX, ao mesmo tempo que assinalam como "a ação cooperativa

[57] Sendo a cooperação internacional uma parte da *realidade* política internacional, nada mais natural que, para *analisar* essa realidade, se revelem essenciais critérios como o da identificação da sede do poder num arranjo cooperativo, ou o da sua razão de ser ou ideologia, na linha do que, quando fundamentámos as opções metodológicas, vimos ser o contributo da Ciência Política para os Estudos Estratégicos.

[58] Dois Estados podem ter constituição e leis muito parecidas, mas um ser governado em democracia e outro em ditadura; num a generalidade das pessoas pode rever-se nos sistemas político-económico e de justiça, noutro não; etc. (sobre a dicotomia existência de leis versus primado da lei, ou existência de eleições versus vitalidade de uma democracia, ver, por exemplo, Ferguson, 2012:25-26, numa obra em que, na linha de Acemoglu e Robinson (2012), defende a importância da qualidade das instituições). Também tratados formalmente semelhantes podem codificar parcerias genuínas, hegemonias benevolentes ou hegemonias despóticas.

pode ter lugar num enquadramento institucional mais ou menos formal, com maior ou menor número de regras consensualizadas, normas aceites ou processos comuns de tomada de decisão" (Dougherty e Pfaltzgraff, 2011:644).

Keohane (1984), por seu turno, defende que "a cooperação é política por natureza", pois exige adaptação e ajustamento dos comportamentos dos participantes às necessidades e interesses dos outros, assinalando como a cooperação não garante que o conflito esteja ausente de uma relação (Dougherty e Pfaltzgraff, 2011:672-673).

Embora conceptualmente se possam separar, na realidade, nas relações entre os estados, aliados ou não, a cooperação, a acomodação e o conflito de interesses operam num contínuo, variável com o tempo. Ou seja, as relações bilaterais de um ator são multidimensionais (Arenal, 1983:516 apud Santos e Ferreira, 2012:62; Santos e Ferreira, 2012:71), podendo variar entre uma cooperação e amizade tão densas a todos os títulos que se o fossem mais acarretariam a fusão ou amalgamento entre atores cujos interesses seriam integralmente os mesmos, até ao grau máximo de hostilidade recíproca imaginável.

Neste contexto, mesmo entre aliados as divergências de interesses existem e em situações concretas podem emergir. Talvez por isso, depois de afirmar que "*strategy is adversarial*", "*functions in both peace and war, and it always seeks a measure of control over enemies*" (2013:13), Gray acrescenta com alguma ironia que a estratégia frequentemente também visa algum controlo *"over allies and neutrals*" (idem).

Evidentemente as estratégias que têm por objetivo afetar o comportamento de aliados dependem da natureza da aliança, que pode ser bilateral ou multilateral, neste caso com uma quantidade e diversidade de atores que pode variar muito; do interesse, valor ou bem comum que a aliança visa proteger e contra que ameaça percebida; da permanência da aliança no tempo; e de uma enorme miríade de outros fatores contextuais. Ser aliado ou ter importantes interesses comuns pode criar uma atmosfera que torna mais difícil a agudização de litígios e eventualmente mais fácil a sua solução. Mas uma aliança, por mais fortes que sejam os laços que unem os aliados, não é uma fusão. Por outro lado, aliança é um conceito abstrato. Dizer apenas que dois ou mais países são aliados é pouco. A coberto da noção de aliança, e com ela relacionadas, no quadro geral das realidades da cooperação e da integração internacional, abrigam-se, portanto, realidades muito diversas.

4.2 Alianças. Razão de ser da aliança. Aliança assimétrica. Hegemonia

A ideia fundamental subjacente à noção de aliança internacional, um caso particular de cooperação, é sem dúvida a de que os estados, do mesmo modo que conflituam quando têm interesses opostos ou divergentes, e se acomodam quando têm interesses complementares, também cooperam quando têm interesses comuns.

Na decisão soberana de pertencer a uma aliança, o ator pondera sempre as vantagens que daí advêm contra o inconveniente de perder alguma autonomia, no sentido em que não pode deixar de atender a algumas preferências dos aliados. Por outras palavras, "cada país considera a utilidade marginal da participação de uma aliança face à ação unilateral" (Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:677).

Essa é, aliás, em última análise, a lógica da cooperação entre atores, aliados ou não, que têm interesses comuns, mas que também têm interesses que o não são e em relação aos quais podem, portanto, divergir: desde que não esteja em causa um objetivo vital absolutamente inegociável, abdica-se do objetivo máximo, ideal, ou desejável, substituindo-o por um objetivo aceitável, porque a prossecução do objetivo ideal pode ter o efeito contraproducente de criar futuros altamente indesejáveis.

Os graus de cumplicidade e de afinidade que existem entre os aliados podem variar muito de aliança para aliança e até dentro da mesma aliança. Com efeito, numa aliança com mais do que dois aliados, entre determinados pares de aliados podem existir relações de cooperação mais intensas, mais abrangentes ou mais cúmplices do que as que existem entre outros pares. Na NATO, a relação dos EUA com o Reino Unido tende a ser reconhecida como especial, não apenas por razões linguístico-culturais aproximarem os dois países, por o Reino Unido tender a batizá-la como tal ("*special relationship*") ou porque para além da NATO os dois países são igualmente aliados nas alianças *Five Eyes* e AUKUS, mas também porque a estratégia nuclear britânica, incluindo no plano genético, está estreitamente coordenada com a dos EUA e fundamentalmente dependente destes. Não são todos iguais, assim, os interesses e os "sentimentos" com que diferentes aliados se posicionam numa aliança, tendendo esta diversidade a ser tanto maior quanto maior for o número de aliados e a diversidade dos seus interesses.

O grau de institucionalização que se concretiza nas estruturas, organizações e processos de uma aliança, por seu turno, varia muito. Por outro lado, a diferentes alianças podem

subjazer graus muito diferentes de interdependência económica, por exemplo, ou de identificação política, ideológica e cultural.

Para Liska, a coesão de uma aliança requer o desenvolvimento de uma ideologia, cuja função, "alimenta[ndo a] memória seletiva do passado e desenha[ndo] um programa para o futuro" (Liska, 1962:61) é a de fornecer a razão de ser daquela. Numa aliança assimétrica, provavelmente o principal guardião da ideologia é o aliado mais poderoso. Neste contexto, "as consultas periódicas, em especial entre o estado-diretor e os seus aliados, sobre matérias substantivas e processuais, contribuem para o desenvolvimento e preservação da ideologia da aliança e, por conseguinte, da coesão da aliança" (Dougherty e Pfaltzgraff, 2001: 678).

A afinidade de sistemas políticos, ou a *like-mindedness*, pode ser muito mais do que simplesmente um fator *auxiliar* da coesão numa aliança. Com efeito, a proteção de um determinado sistema político e económico ou de uma *ordem* contra aquilo que se perceciona ameaçá-lo pode ser em si mesmo o propósito principal de um concerto entre grandes potências mais ou menos afins ou de uma aliança.

Compreende-se que, portanto, seja para legitimar o exercício do poder norte-americano no mundo, manter a coesão da Aliança Atlântica ou organizar uma série de coligações de geometria e coesão muito variáveis que visam equilibrar a ascensão da China (por exemplo, a AUKUS ou o QUAD, este último proposto em 2007 pelo então primeiro-ministro japonês), a moldura que enquadra a estratégia de segurança nacional da administração Biden seja a de uma competição entre democracias e autocracias em que umas e outras pretendem demonstrar qual o melhor sistema de governo para o seu povo e para o mundo (The White House, 2022c:7).

Observando ser certo que os estados que dispõem de sistemas políticos semelhantes frequentemente se aliam entre si, Walt considera, todavia, que, por pragmatismo, os estados tendem a atribuir menos importância às diferenças ideológicas, à medida que aumenta uma ameaça comum concreta que os una (Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:684). Neste contexto, Walt considera que fundamentalmente a razão de ser da formação das alianças é a de contrabalançar uma ameaça, sendo, portanto, "mais provável que os estados formem alianças ou se alinhem com outros estados ameaçados no sentido de

garantirem a sua sobrevivência"[59] (Dougherty e Pfaltzgraff, 2011:683). Em todo o caso, um estado também pode optar pela "política de acomodação de interesses", alinhando com a origem da ameaça (Walt, 1987:5 e 17; Dougherty e Pfaltzgraff, 2011:683 e seguintes). Assim, na origem de uma aliança pode estar um comportamento de "agrupar para equilibrar" (*balancing*) contra uma ameaça comum (o mais normal, segundo Walt), ou de "seguidismo mimético" ou *bandwagoning* (Santos e Ferreira, 2012:125) para se estar de bem com o mais forte. Ou uma combinação de ambos.

De acordo com Riker, por exemplo, um ator pode aderir a uma aliança ou coligação por receio de retaliações, caso se recuse a um alinhamento voluntário. Observando que de forma geral as alianças juntam grandes e pequenas potências, Rothstein, por exemplo, defende que os grandes poderes procuram alinhamentos com pequenos estados em função dos dividendos políticos e militares proporcionados e, também, no sentido de refrearem os pequenos estados de determinadas ações (Dougherty e Pfaltzgraff, 2011:679). Com efeito, o propósito de refrear os pequenos estados de determinadas ações é uma das razões que move a procura de alinhamentos por parte dos grandes poderes (Dougherty e Pfaltzgraff, 2011:679).

Entre as atitudes, receios ou posturas típicas de um ator em relação às alianças em que participa, destacam-se os fenómenos do receio de se ser abandonado (*abandonment*) por outros aliados, ou o de se ver envolvido ou ficar preso numa situação (*entrapment*) em que o compromisso com outro ou outros aliados pode atingir outros interesses igualmente importantes do ator (Dougherty e Pfaltzgraff, 2011:680 e seguintes).

Formalmente os estados soberanos são todos iguais e um dos atributos da soberania é por certo a possibilidade de celebrar tratados com outras entidades soberanas. A desigualdade de facto, porém, designadamente a que decorre dos diferenciais de poder entre os estados soberanos, reflete-se também na formação e no funcionamento das alianças. Tecnicamente, dependendo das disposições do tratado que a estabelece, numa aliança a ação coletiva pode requerer uma simples maioria, uma maioria qualificada ou a unanimidade (por vezes pode acontecer que, conforme a situação, a

[59] De algum modo dando razão a Walt, a estratégia de segurança nacional dos EUA reconhece que "o desafio estratégico mais premente que enfrenta a [sua] visão é [colocado por] poderes que acumulam uma governação autoritária com uma política externa revisionista", sugerindo que, na luta contra as autocracias revisionistas, ou seja, a Rússia e a China, as democracias se podem juntar a não-democracias que rejeitem comportamentos revisionistas (The White House, 2022c:10).

decisão possa ser adotada de maneira diferente). Mas, no momento de decidir, os diferenciais de poder e a capacidade de exercer influência também contam. Neste contexto, uma aliança assimétrica caracteriza-se por nela emergir uma potência hegemónica ou estado-diretor (Dougherty e Pfaltzgraff, 2011:677-678).

Por outro lado, pode argumentar-se que as grandes potências, podendo ocasionalmente concertar-se durante períodos mais ou menos prolongados, não são muito dadas a alianças permanentes entre si. Como disse Lord Palmerston, em 1848, na Câmara dos Comuns, "*we have no eternal allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow*". Neste contexto, a própria noção de grande potência encerra a ideia de que ela é não apenas a principal promotora das alianças em que toma parte, mas também a posição que nelas tende a ocupar é inquestionavelmente liderante.

A questão da assimetria do poder ou da hegemonia não se coloca apenas nem principalmente no domínio interno das alianças, mas no domínio do sistema internacional, quer no plano global, quer num ou noutro plano regional. Em qualquer caso, a hegemonia pode ser mais ou menos bem aceite, porventura até desejada pelos outros atores, caso em que se fala por vezes de uma "hegemonia benevolente".

Como observam Dougherty e Pfaltzgraff, "os poderes hegemónicos têm a capacidade de fornecer a estabilidade que aumenta a segurança e o bem-estar económico de estados mais pequenos na forma, por exemplo, da *Pax Britannica* do século XIX ou da mais recente *Pax Americana*" (2011:641-642). Discutindo o conceito de "regime internacional", também Santos e Ferreira (2012:96), por exemplo, observam como este conceito se pode articular com a noção de que, no plano internacional, designadamente quando é preciso enfrentar "uma forte sensação de perigo e catástrofe, […] as grandes tarefas só podem ser executadas por agentes de grande capacidade" (Waltz, 1979:109). Assim, "quando a potência hegemónica atua no sentido de promover o bem geral ('*public good*'), legitima a sua ação, se as outras unidades reconhecem benefícios decorrentes dessa ação, aceitando a inerente regulação e ordenação, pautando o seu comportamento de acordo com estas. O próprio regime torna-se então um bem público, cuja preservação confere autoridade e legitimidade à ação" (Santos e Ferreira, 2012:96). Num contexto – a política – em que, mais do que a substância o que por vezes conta é

o sentido das palavras, hegemonia pode mais benignamente ser entendida como liderança, por exemplo.

Dito isto, através de temas como o "destino manifesto" ou a "missão civilizadora", por exemplo, desde épocas remotas as hegemonias, desde a fase de expansão, procuram que lhes seja reconhecida alguma forma de legitimidade. Ocasionalmente procuram até dar a entender que para elas a hegemonia constitui uma pesada responsabilidade que não desejaram, como sugestivamente insinuava o tema do "*fardo* do homem branco". Na verdade, porém, as hegemonias normalmente tendem a ser mais vantajosas para a potência hegemónica do que para os que lhes sentem os efeitos, mesmo se esses efeitos, em termos absolutos, até podem ser benéficos para todos. Embora, havendo uma sensação de injustiça na distribuição dos benefícios, possam gerar-se resistências.

Para os atores beneficiários, mas não agentes da hegemonia, é bem possível que ocasionalmente a situação seja similar à observação que, a propósito das formas mais subtis de exercício do poder, Adler e Barnett fizeram sobre ser muito ténue a linha entre consentimento e coação (1998:424). O que se poderá relacionar, por seu turno, com puro pragmatismo ou com a leitura que façam do exercício do poder hegemónico como uma forma de dominação ou uma forma de liderança mais ou menos altruísta.

Enfim, voltando ao tema da tese, quem basicamente quer uma UE estrategicamente autónoma, ou com mais capacidade de ação estratégica, é porque considera que já há, ou pode haver num futuro mais ou menos próximo, interesses europeus que não são adequadamente protegidos pela repartição de tarefas existente entre os Estados e as organizações coletivas que constituem a arquitetura da segurança europeia.

4.3 Cooperação e integração: o exemplo da comunidade de segurança

Uma aliança é por norma menos duradoura que uma "comunidade política", porque tende a desfazer-se quando o objetivo para o qual foi criada é atingido. Mas há exceções, a NATO aparentemente sendo, aliás, um bom exemplo disso. Criada na sequência do tratado de Washington (1949), não acabou, não obstante no fim da Guerra Fria se ter dissipado a ameaça contra a qual foi criada – a União Soviética (embora o tratado, de facto, não a mencionasse expressamente). Com efeito, até ao fim da Guerra Fria, a perceção generalizada era de que a NATO era fundamentalmente para conter a ameaça

do comunismo soviético, não obstante a *boutade* de Ismay sugerindo a NATO existir "*to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down*".

Porventura uma explicação parcial para, a par das diversas razões de ser que vimos subjazerem às alianças, compreender por que a dissolução da URSS não precipitou a dissolução da Aliança Atlântica radique naquilo que já em meados dos anos 50 do século passado Deutsch (1957) observara, quando caracterizou a NATO ou a "comunidade do Atlântico Norte". Nesse contexto adotou, aliás, o conceito de "comunidade de segurança", uma comunidade de atores para quem o uso da força para resolver disputas que eventualmente surjam entre si é inconcebível na prática, considerando que a NATO constituía uma "comunidade de segurança pluralista" (o outro tipo de comunidade de segurança, a "comunidade de segurança amalgamada", correspondendo mais, nos trabalhos de Deutsch, à noção de comunidade política integrada).

No capítulo 7 apresentaremos mais detalhadamente o conceito de comunidade de segurança, mas neste ponto do trabalho importa assinalar que uma aliança pode, assim, ser a semente de uma comunidade de segurança pluralista, a qual pode evoluir no sentido de se tornar uma comunidade de segurança amalgamada, a qual se constitui como um novo ator político que substitui ou se sobrepõe aos atores pré-existentes. Adler e Barnett (1998), aliás, identificam vários estádios ou fases na "progressão" de uma comunidade de segurança no sentido do seu cada vez maior amalgamento, como também veremos com mais detalhe no capítulo 7.

Adler e Barnett não defendem que todas as comunidades de segurança resultam de uma prévia aliança defensiva. Esta pode ter-se formado a partir de uma aliança defensiva contra uma ameaça comum aos membros da comunidade, sem dúvida. Mas pode ter-se formado para, por exemplo, acabar com a "ameaça" da guerra entre os membros da comunidade – propósito que, aliás, ainda que de modo diferente num caso e noutro, está subjacente à noção de segurança coletiva que está na génese das Nações Unidas e à ideia de as comunidades antecessoras da UE se terem formado para "domesticar" os demónios internos que tinham estado na base das duas guerras mundiais (Habermas, 2011:69)[60]. Ou, sem que tenha havido qualquer propósito de a criar, pode ter emergido

[60] Habermas defende que com estes dois processos se dá início "a uma juridicização que vai além das tentativas hesitantes de delimitação do direito internacional (pelo menos, *in bello*)" e que este "processo de civilização", acelerado depois do fim da Guerra Fria, não apenas domestica a violência entre Estados,

da circunstância de, com o tempo, tanto quanto a política permite este tipo de juízos definitivos, se ter tornado absolutamente inconcebível para um grupo de dois ou mais países resolverem os seus eventuais desacordos com recurso à guerra.

Se não defendem que em abstrato o amalgamento é desejável ou inevitável, Adler e Barnett menos ainda defendem que existe um ritmo próprio para o amalgamento de uma comunidade de segurança pluralista. Pelo contrário, um determinado estádio de amalgamento pode permanecer inalterado por períodos mais ou menos prolongados. E pode até regredir.

---

mas também, "indiretamente (…), permite a construção de novas capacidades de ação supranacionais [que] permitem dominar (…) as forças de natureza *social*, sem ligações a nível transnacional, isto é, as pressões sistémicas que são exercidas livremente, ultrapassando as fronteiras nacionais" (2011:69-70). Estamos em 2011 e Habermas refere-se às pressões do "setor bancário global". Neste caso, portanto, as capacidades de ação supranacionais (uma "estrutura") contribuem para o exercício de uma função (a regulação de pressões sistémicas do setor bancário), embora não tenha sido a necessidade de exercer essa função, mas sim a mais geral função "pacificação dos Estados", que precipitou a construção dessas capacidades. Assim, "parafraseando" ou "invertendo" um postulado do "neofuncionalismo", pode arriscar dizer-se que neste caso teria operado uma espécie de "*spillover* estrutural": a estrutura existindo, pode com utilidade, eficiência e eficácia exercer outras funções para além daquela que lhe deu origem.

PARTE II – A CONSTRUÇÃO DA CULTURA ESTRATÉGICA DA UNIÃO EUROPEIA

Capítulo 5 – Construção das culturas estratégicas

5.1 Geratrizes da cultura estratégica

No capítulo 2 assinalou-se a natureza inerentemente construída da identidade e da cultura, o papel da agência humana nessa construção e a noção de que não é apenas o evento histórico em si mesmo que "produz" a cultura estratégica, mas o discurso sobre tal evento e a transformação do mesmo em memória coletiva (Locke, 2010:702; Bihel *et al*, 2013). Não foi propriamente identificado, porém, um conceito específico acerca de como são construídas as culturas estratégicas. Com efeito, o interesse nos estudos sobre as culturas estratégicas dos atores é sobretudo o de compreender comportamentos atuais e prever o que poderão ser os seus comportamentos futuros. Portanto, o foco é sobretudo nas características das culturas estratégicas tal como elas são e a influência que têm na decisão estratégica.

Assim, o estado-nação tem sido o objeto de estudo a que mais frequentemente se tem aplicado a literatura da cultura estratégica (Romana, 2016). Esta investigação, porém, não é sobre a cultura estratégica de um ator soberano ou estrategicamente autónomo que já exista como tal. É sobre possíveis características da cultura estratégica de um ator – a UE – em relação ao qual existe uma expetativa plausível de que isso possa acontecer no futuro. Precisamos, portanto, de uma noção acerca de como as culturas estratégicas são construídas.

Para Jones, por exemplo, a cultura estratégica resulta de *inputs* ou contributos de um nível macro-ambiental, que inclui a história do país, a situação e condição geográfica e as características etnoculturais; de um nível societal, que enforma, mas também é enformado, pelas estruturas políticas, económicas e sociais de uma sociedade; e um nível micro, que engloba a instituição militar e as relações desta com a sociedade civil, ou outras instituições mais ligadas à formulação e execução estratégicas, tidas como guardiãs de valores nacionais e de soberania à volta dos quais a sociedade se mobiliza (Jones, 1990; Degaut, 2016:22; Romana, 2016:17). A ideia de que a cultura estratégica e a identidade coletiva são produzidas e reproduzidas através das práticas dos que estão empenhados em assuntos estratégicos também se encontra em Locke (2010:702), por exemplo.

Para Booth, a cultura estratégica de uma nação simplesmente deriva da sua história, geografia e cultura política (1990:121).

Lantis (2006) identifica três grupos principais de potenciais "fontes" de cultura estratégica, cada qual com o seu conjunto de variáveis: físicas (geografia, clima, recursos naturais, mudança geracional e tecnologia); políticas (experiência histórica, sistema político, crenças das elites e organizações militares); e sociais/culturais (mitos, símbolos e textos definidores).

Na linha de Booth e Jones, Gray (1986:36-37; 1999a) argumenta que a cultura estratégica de um país deriva da sua localização geográfica, recursos e estrutura económica e política, tradições e experiências históricas. Consequentemente, os estados tendem a preservar e desenvolver abordagens estratégicas que foram bem-sucedidas no passado, as quais, ainda que não imutáveis, tendem a evoluir lentamente.

Johnston, por seu turno, defende que as preferências estratégicas predominantes de um estado estão enraizadas nas experiências formativas iniciais do estado e que até certo ponto são influenciadas pelas características filosóficas, políticas, culturais e cognitivas do estado e das suas elites (1995a:34).

Referindo-se à cultura geopolítica, cujas afinidades com a noção de cultura estratégica vimos, Ó Thuatail diz que aquela "emerge" do encontro do estado com o mundo (2006:7), sendo "condicionada" por uma série de fatores. Desde logo a situação geográfica do estado.

Embora a tecnologia e outras formas de ação humana possam mitigar ou potenciar os seus efeitos, a geografia é um fator relativamente fixo. A tecnologia "encurta" as comunicações, alarga a ação estratégica a novos domínios (quer naturais, como o espaço sideral, quer totalmente artificiais, como o ciberespaço), abre possibilidades à projeção do poder à distância, altera a própria geografia física (canais do Suez e do Panamá, por exemplo), etc. A ação humana também pode indiretamente "alterar" a geografia: as alterações climáticas abrem a possibilidade de explorar novas rotas oceânicas em mares gelados, a seca extrema pode tornar vastas áreas do planeta inabitáveis, o aquecimento global pode "descongelar" terrenos congelados desde há milhões de anos, porventura abrindo-os à colonização humana, etc.

Neste contexto, "problemas" colocados pela geografia, ou problemas geoestratégicos potenciais, praticamente todos os países têm. Os EUA têm o "problema" de ficar

isolados na sua posição insular se uma potência ou combinação de potências tiver a capacidade de negar aos EUA o acesso à "ilha mundial", a Rússia o de não ter saídas livres para os mares quentes, a China o de ter a sua saída para as "*blue waters*" oceânicas "geobloqueada" por duas cadeias de ilhas, a maior parte dos países europeus ocidentais o da manifesta insuficiência de recursos naturais, etc. A tecnologia e a agência humana podendo, com o tempo, diminuir ou eliminar constrangimentos de natureza geográfica, a verdade é que certos acidentes geográficos podem constituir-se quer como barreiras, quer como facilitadores de comunicação: um rio tanto pode ser uma fronteira entre dois países, como o cimento aglutinador de uma comunidade que se distribua pelas suas margens (Tomé, 2014:176). E até pode ser as duas coisas ao mesmo tempo, dividindo uma comunidade por dois países. Por outro lado, em diferentes períodos históricos, o mesmo acidente geográfico pode ter diferentes funções: o Mediterrâneo, hoje uma espécie de fronteira entre pobreza e abundância, foi uma artéria de comunicação vital para o império romano. Ó Thuatail defende que, embora não seja destino ou de qualquer modo o determine, a geografia física inevitavelmente influencia a cultura geopolítica (ou estratégica, acrescentamos), sendo igualmente importante, porém, a "interpretação cultural" da situação (2006:7).

O segundo fator que, para Ó Thuatail, tem grande impacto formativo na cultura geopolítica/estratégica é a maneira como historicamente o estado se constituiu e que estruturas jurídicas e burocrático-administrativas para gerir a política externa foram sendo construídas no processo (2006:6-7).

O terceiro fator são os discursos da identidade nacional e as tradições que teorizam as relações do estado com o mundo, ou seja, as formas primárias de identificação que caracterizam a vida social, cultural e política do estado (Ó Thuatail, 2006:7). Assim, como é que os diversos grupos no interior do estado traçam limites entre si e com os outros, "nós e eles"? De que comunidades mundiais ou universais se imaginam parte e em oposição a que comunidades se definem? Que estados são considerados amigos e inimigos? Que identidade nacional coletiva predomina e como é que isso molda a relação do estado com a comunidade internacional?

Como vimos, a cultura estratégica inclui a perceção de uma comunidade sobre certos perigos que tradicionalmente afetam os seus valores e interesses, predispondo-a a situar-se no mundo e a tendencialmente relacionar-se com ele de determinada maneira,

mais ou menos próxima das opções tradicionais que integram uma espécie de portefólio de comportamentos típicos, ou modalidades de ação estratégica, adaptáveis às circunstâncias, que foi sendo enriquecido ao longo da história.

A cultura estratégica "incorpora", portanto, a *sensibilidade a ameaças ou perigos externos* (Booth, 1990), que estados são considerados amigáveis e quais são vistos como inimigos[61]. Evidentemente, para a cultura estratégica contribuem a memória que existe de agressões físicas efetivamente ocorridas e a intensidade e a frequência com que ocorreram. A vizinhança de um ator muito poderoso e persistentemente agressivo, num contexto em que a geografia pode favorecer a recorrência de certos perigos ou ameaças, pode constituir um verdadeiro "pesadelo" geopolítico.

O passado tende por norma a ser tanto mais influente nos acontecimentos atuais quanto mais próximo estiver do presente. Num enquadramento histórico da atual ideia de Europa em termos político-estratégicos, a experiência da Segunda Guerra Mundial e dos mais de 75 anos que se lhe seguiram é sem dúvida o período mais decisivo (Toje, 2009:11; Bihel et al, 2013:398). Mas há memórias mais antigas, e mesmo muito mais antigas, que ainda hoje ecoam (idem, ibidem) – a Polónia em 2023 ainda reclama da Alemanha indemnizações que lhe são devidas por causa da Segunda Guerra Mundial (DW, 2022); mas ao mesmo tempo não "esquece" o tempo, a que foi posto cobro apenas há cerca de 100 anos, em que foi retalhada entre três impérios e deixou de existir como país (Morawiecki, 2022).

O quarto e último fator condicionador são, para Ó Thuatail, as redes de poder que operam no interior do estado.

Pode então dizer-se que para a generalidade dos autores a geografia e a experiência histórica, onde se inclui a variação nas relações de poder numa sociedade e a influência que esta variação teve na prevalência de certos discursos, são claramente as principais geratrizes da cultura estratégica. Igualmente "geradores" de cultura estratégica são cultura política, estrutura política, sistema político, bem como instituições ligadas à formulação e execução estratégicas, como a instituição militar. Finalmente

[61] No que será um caso especial, Mitzen argumenta que por vezes certos conflitos persistem porque preenchem necessidades identitárias (2006:343) e que a busca pela segurança ontológica que resulta do impulso "para minimizar a incerteza e impor ordem cognitiva no ambiente" (idem:346) leva a que os estados "*become attached to their conflict because its routines sustain identity*" (idem: 354). Ver também Stengel, 2019:299.

características etnoculturais, mitos, símbolos e tradições são também com maior ou menor relevo referidos por quase todos os autores.

Decorre de quanto precede ser muito intuitivo que as culturas estratégicas não nascem espontaneamente. Pelo contrário, claramente resultam de processos históricos mais ou menos prolongados em contextos geográficos particulares, não permanecendo imutáveis. Locke defende que "a cultura não emerge magicamente" durante os anos formativos de uma comunidade, nem opera perpetuamente sobre ela (2010: 702).

Uma particular cultura estratégica persiste ao longo do tempo, tendendo a perdurar para além do período da sua emergência (Longhurst, 2000). Mas, tal como as identidades, não deve ser considerada estática, porquanto pode alterar-se, fundamentalmente ou apenas parcialmente (Katzenstein *et al*, 1996:17-24). Deste modo, alguns importantes trabalhos teóricos (por exemplo, Farrell, 2002, ou Norheim-Martinsen, 2011) e empíricos (por exemplo, Kier, 1995 ou Berger, 1996) ocuparam-se do tema das condições de mudança da cultura estratégica. Ou seja, uma cultura estratégica é um fenómeno dinâmico que, tendendo a evoluir lentamente, também pode mudar rapidamente (Biehl *et al*, 2013:12-13). Guerras, revoluções, catástrofes económicas e outros eventos dramáticos frequentemente desacreditam crenças e valores nucleares e enfraquecem narrativas históricas passadas, levando, portanto, a mudanças profundas na cultura estratégica do país (Johnston, 1995a:41; Legro, 1995; Lianos, 2008:53; Degaut, 2016:32-33). Assim, alterações dramáticas no cenário nacional e internacional podem levar a mudanças nas preferências relativas à política externa e à estratégia político-militar.

Com efeito, as culturas estratégicas podem mudar radicalmente, grandes choques podendo catalisar a reavaliação de muitos pressupostos do ambiente de segurança e das preferências do país, eventualmente colocando-o perante aquilo a que Lantis (2006) chama "dilemas estratégicos" (*strategic cultural dilemmas*). Por exemplo, em meados dos anos 80 do século XX em Portugal, no contexto da adesão às comunidades europeias, discutia-se em alguns círculos como conseguiria o país compatibilizar a opção europeia com a opção atlântica, bem como a forma de ultrapassar o eventual dilema. Ainda hoje a conciliação do vetor europeu, do vetor norte-atlântico e do "vetor" sul-

atlântico/mundo (no fundo, a "opção europeia" e a "opção atlântica"), ocasionalmente coloca desafios à política externa e de segurança portuguesa[62].

5.2 Processo de construção de uma cultura estratégica

As culturas estratégicas não nascem espontaneamente. Enformadas pela geografia e pela tecnologia, que pode contribuir para minimizar ou ultrapassar os constrangimentos de uma determinada posição ou configuração geográfica, as culturas estratégicas resultam de processos políticos, económicos e sociais normalmente prolongados.

A operacionalização mais comum do conceito de cultura estratégica aplicada ao estudo de atores como a China, os Estados Unidos ou a Rússia, permite verificar que as respetivas culturas estratégicas foram construídas ao longo de um processo histórico num contexto geográfico particular. Assim deverá acontecer também, portanto, se for o caso, com a União Europeia.

---

[62] No estudo em que, numa perspetiva geopolítica, analisa as principais situações e as forças atuantes com que Portugal foi sendo confrontado em cada uma delas ao longo da sua história diplomática, Borges de Macedo (1987, 2006) identifica algumas *constantes*, que em grande parte resultam de uma situação estrutural que subjaz em praticamente todas as conjunturas – a posição geográfica de uma "Nação situada" (2006:25), que terá a sua génese na função específica que nos séculos XII e XIII o território português desempenhava no trânsito entre o Mediterrâneo e o Mar do Norte. Essas *constantes* manifestam-se nas *linhas de força* que foram sendo adotadas no que hoje poderíamos designar a política externa e de segurança portuguesa desde mesmo antes da independência. Macedo mostra, por exemplo, que desde a primeira dinastia se começa a definir "o perigo da intervenção de poderes exteriores, em face de quaisquer dificuldades internas do país" como uma das *constantes* da política externa portuguesa" (2006:48) e as respostas que logo aí foram dadas como a valorização pela via militar e diplomática da área específica a Portugal ou a diversificação de relações externas para abrandar as pressões na fronteira terrestre com Leão. Esta última, e outras respostas ou novas *linhas de força* que vão sendo adotadas, começam a determinar outra *constante*: "a necessidade de equilíbrio real entre as forças de pressão exercidas na fronteira terrestre com as que se exercem na fronteira marítima" (2006:56). No princípio do século XV, "a *constante básica* da política externa portuguesa já [estava] convenientemente clarificada: a defesa de um equilíbrio concreto entre todas as forças políticas fundamentais que atuam na área onde, especificamente, Portugal se insere" (2006:82). Se, antes disso, a alternativa "de explorar a fundo a sua posição no extremo ocidental da Europa" já se sobrepusera à de um destino peninsular que dificilmente livraria Portugal de uma submissão a uma hegemonia centralizadora, a que se colocava depois da conquista de Ceuta era entre uma opção que "defendia o alargamento da área africana" apontada ao Atlântico Sul e outra que, "embora aceitasse a exploração africana e a posse de praças em África, entendia que a ligação com Borgonha, Inglaterra e com o Mediterrâneo e o Mar do Norte continuava a ser o essencial para o país e devia ser reforçada" (idem:83). Serve este breve apontamento para mostrar como, passada a expansão marítima, o advento da Modernidade, a Revolução Industrial e o "aumento decisivo da importância do mercado", a independência dos EUA, a "Era das Revoluções" e toda a história dos séculos XIX e XX, ainda hoje encontramos nas opções ou *linhas de força* da política externa e de segurança portuguesas traços dessa *constante*.

Por exemplo, tradições geopolíticas ou subculturas estratégicas norte-americanas como o "hamiltonianismo" ou o "jeffersonianismo", ou ideias como o "excecionalismo" ou o "internacionalismo liberal", sem dúvida sugerem ou alimentam doutrinas atuais. Mas as estratégias efetivamente realizadas que mais tarde foram etiquetadas com uma ou outra destas designações, bem como as definições dos interesses e das ameaças (ou das agressões efetivas) que pressupõem estes modelos gerais de política externa e de segurança, resultam ainda hoje de debates muito importantes, na época em que originalmente se colocaram certas opções fundamentais, e subsequentemente em todos os momentos de dúvida, sobre o que devia ser o destino do país, a hierarquia dos interesses e dos valores por que o país se devia bater ou aquilo que os ameaçava.

Com efeito, quando se perscruta o processo histórico de constituição e permanente reconstituição de um ator político e a concomitante construção da sua cultura estratégica, verifica-se que o debate sobre aquele que deve ser o comportamento estratégico adequado para fazer face a uma situação é tudo menos consensual. A própria leitura da situação pode ser alvo de intenso debate. Com efeito, a definição de quais os valores ou interesses pelos quais vale a pena uma comunidade bater-se, ou seja, sobre o valor do que está em jogo, pode ser desde logo tudo menos consensual, do mesmo modo que também nem sempre é pacífica a própria designação e caracterização daquilo que ameaça os valores ou interesses a proteger. Ou seja, a cadeia interesses-ameaças-comportamentos não está fixada para sempre numa comunidade, estando permanentemente a ser reconstruída, a maior parte do tempo lentamente, mas por vezes muito rapidamente.

Os debates de que resultaram aquilo a que hoje simplificadamente chamamos "hamiltonianismo" ou "jeffersonianismo" foram (e ainda são) sobretudo debates internos norte-americanos. Como em grande parte internos ao Japão ou à Alemanha são os debates sobre o aumento do ativismo estratégico destes países, eventualmente superando os traumas da Segunda Guerra Mundial. Mas debates internos sobre grandes opções estratégicas recorrentemente atravessam também a Rússia, o Reino Unido, Portugal e a maior parte, se não mesmo a totalidade dos países do mundo, ocasionalmente colocando-os perante dilemas difíceis de resolver.

Assim, a cultura estratégica de uma comunidade constitui-se e evolui com a história da comunidade. O próprio processo de constituição do ator fará com que este, uma vez

constituído, apresente os primeiros traços de uma cultura estratégica própria. Como afirma Al-Rodhan, cada estado entra na "arena internacional" com a sua bagagem histórica de experiências acumuladas, crenças, influências culturais e limitações geográficas e materiais que irão impactar a sua conduta (2015 *apud* Degaut, 2016:204). Ou seja, sem prejuízo de circunstâncias novas poderem exigir respostas completamente novas – aliás, nos termos da "lei do desafio e da resposta" (Tomé, 2014:176-177), por exemplo, enunciada por Toynbee em *A Study of History*, essa capacidade de inovar é essencial à sobrevivência da comunidade –, quanto maior e mais diversificada for a história estratégica de uma comunidade, mais "rico" tenderá a ser o portefólio de comportamentos típicos. Ou, pelo menos, comportamentos razoavelmente adaptáveis a situações presentes e futuras que, ainda que não rigorosamente iguais, tipicamente se verificaram no passado.

A par da constatação de que as culturas estratégicas são construídas ao longo de um processo histórico num contexto geográfico particular, a observação do que são na atualidade as culturas estratégicas de alguns atores mais estudados permite argumentar pelo menos mais duas coisas. Primeiro, o processo de constituição e de permanente reconstituição mais ou menos lenta de um ator político independente é, por norma, um processo guiado pela necessidade que as comunidades de seres humanos têm de sentir que os seus valores e interesses estão *seguros* ou *protegidos* contra aquilo que os ameaça, processo esse que, frequentemente, para não dizer sempre, é um processo estratégico.

Segundo, a constituição de um ator político é concomitante com os processos de autonomização estratégica e de construção da cultura estratégica desse mesmo ator, tratando-se na realidade de processos inseparáveis.

Ou seja, como corolário destes argumentos pode dizer-se que a cultura estratégica de um ator depende em grande parte das circunstâncias em que esse ator se constitui como um ator político estrategicamente autónomo.

Neste contexto, defende-se nesta tese a noção de que *as culturas estratégicas das comunidades politicamente organizadas são uma realidade socialmente construída em concomitância com os processos estratégicos de constituição e permanente reconstituição dessas mesmas comunidades como entidades soberanas, independentes e estrategicamente autónomas*.

5.3 Elementos caracterizadores de uma cultura estratégica

Tendo-se definido cultura estratégica no capítulo 2 como *o conjunto de ideias e debates profundamente enraizados numa comunidade sobre o que deve ser a sua grande estratégia e como se deve esta traduzir numa política externa e de segurança*, importa esclarecer o que se consideram elementos ou atributos caracterizadores de uma cultura estratégica.

O primeiro elemento caracterizador de uma cultura estratégica é a forma como uma comunidade olha o mundo e a sua circunstância particular como lugares pacíficos ou violentos, do que resulta a importância relativa que confere aos diversos instrumentos de poder, bem como a disponibilidade ou propensão para os utilizar na proteção dos seus interesses e de um modo geral na resolução de problemas políticos internacionais. Neste contexto, normalmente avultam as ideias sobre a relevância do instrumento militar, incluindo a natureza e a quantidade de capacidades que devem ser detidas, a propensão para as utilizar mais ou menos dissuasivamente, privilegiar aproximações diretas ou indiretas, preferir a defensiva em vez da ofensiva, privilegiar um ou outro domínio de atuação estratégico-militar (o mar, a terra, o espaço, etc.) ou, por exemplo, refletindo uma forma de mobilização da sociedade, privilegiar o serviço militar geral e obrigatório em vez do serviço voluntário ou vice-versa, etc. Neste âmbito, um dilema típico que no mundo contemporâneo se coloca a diversos países com capacidade para o fazer é o de edificar ou não uma capacidade nuclear.

Um segundo elemento caracterizador é a maior ou menor propensão que uma comunidade tem para, ao nível da sua grande estratégia (ou seja, mais do que apenas no plano militar), defender os seus interesses mais perto ou mais longe da sua base territorial. Nalguns casos esta pode ser uma falsa questão. Para um país que dependa vitalmente do abastecimento de um determinado produto que apenas existe do outro lado do planeta, de alguma forma terá de se posicionar para defender o interesse que tem em que esse abastecimento não sofra disrupções fatais. Na medida em que a própria política internacional tem atualmente uma lógica sistémica global, mesmo pequenos países têm de algum modo alguma espécie de interesse global, desde logo na proteção dos muito intuitivamente chamados "*global commons*" como o oceano ou o ar que respiramos, que defendem o melhor que podem de acordo com as suas capacidades, incluindo a capacidade de se fazerem suficientemente reconhecidos para

poderem aspirar a ser membros de arranjos multilaterais. Dito isto, em determinados momentos históricos muitas comunidades foram confrontadas com o dilema de se fecharem em si próprias e/ou de se erigirem numa fortaleza, por um lado, ou de correrem riscos para tirar partido das oportunidades que o mundo lhes pode oferecer. A alegoria do "velho do Restelo" ilustra esse tipo de dilema. Nos EUA, o jeffersonianismo e o hamiltonianismo, ou, no Reino Unido, a "*little Britain*" e a "*global Britain*", são também duas faces desse dilema.

Um terceiro elemento caracterizador, que pode ser visto como uma consequência do segundo, é a inclinação que se tem para encontrar amparo, âncoras ou conforto na aproximação a certas regiões em detrimento de outras. Uma coisa é "sair ou ficar", outra é, saindo, fazê-lo para um ou outro lugar. Claro que aqui também podem existir falsas questões. Primeiro, porque pode haver interesses muito localizados. Se um determinado produto vital só existe numa determinada região, mais ou menos inescapável é a política externa e de segurança não poder ignorar essa região. Segundo, porque, não determinando um destino inevitável, a geografia física necessariamente condiciona e estabelece um enquadramento para certo tipo de opções.

Relativamente a estes dois elementos caracterizadores importa, portanto, ter presente o que foi discutido sobre as interpretações que cada comunidade faz da geografia em que se situa, bem como sobre os discursos geopolíticos e as tradições geopolíticas ou subculturas estratégicas.

Também ligado aos anteriores, um quarto elemento caracterizador de uma cultura estratégica são determinados receios que podem estar mais ou menos profundamente enraizados numa comunidade. Aqui podemos identificar dois tipos de receios. Um, a que podemos chamar "pesadelo geopolítico", é exemplificado pelo receio que os EUA têm de ficar isolados na sua posição insular se uma potência ou conjunto de potências estiver em condições de lhes negar o acesso à "ilha mundial" (notando, no entanto, que a mesma posição insular para outros é uma "bênção geopolítica" que favorece o ensimesmamento). Ou um receio histórico português, hoje mitigado ou mesmo praticamente inexistente, de ficar sem opções para uma "política de compensação" ou de equilíbrio de uma eventual pressão que possa ser sentida na fronteira terrestre (Macedo, 2006:64); enfim, o "pesadelo" português de em algum momento ser confrontado com o imperativo de escolher entre a Europa e o Atlântico. Outros

exemplos são o “pesadelo” da Rússia em ver-lhe negado o acesso a mares quentes e o consequente receio de se ver cercada, ou o “pesadelo” britânico de ter de se confrontar com um continente europeu hostil. Ou o provável “pesadelo” de alguns países do sudeste asiático serem obrigados a escolher entre a China e os EUA. O segundo tipo de receio, mais dirigido a uma ameaça concreta que o primeiro, é o que resulta de agressões historicamente recorrentes por parte de um ator concreto. É um receio que tende a estar tanto mais vivo na “memória estratégica” da comunidade quanto mais violenta e mais recente tiver sido a última agressão.

Naturalmente as grandes “ameaças” à constituição política de uma UE estrategicamente autónoma, quaisquer que elas sejam, serão apenas as primeiras, mas com o decorrer do tempo não necessariamente as únicas, que passarão a constar da sua “memória estratégica”, uma vez que se constitua como um ator político estrategicamente autónomo. A forma como evoluirá a relação com essas “ameaças” dependerá de muitos fatores, entre eles, num primeiro momento, os termos em que tiver ficado resolvido o eventual conflito.

O quinto e último elemento caracterizador que vamos considerar é o dos valores com os quais uma comunidade se identifica e pelos quais se mobiliza e considera que vale a pena lutar e fazer sacrifícios, até ao ponto do sacrifício da própria vida dos seus cidadãos. Aqui podemos considerar que há valores que são exclusivos da comunidade e, portanto, de algum modo servem para delimitar uma identidade própria, e valores que podem ser partilhados em maior ou menor escala com outras comunidades. Um particular sentimento de identidade nacional, um particular nacionalismo ou um território cuja integridade a comunidade sacralizou, são por definição valores exclusivos de uma particular comunidade, que podem ter um espelho num específico “outro” ou outros em relação ao qual ou quais a comunidade se pretende demarcar. Mas uma comunidade tanto pode, por exemplo, ser dividida por diversas confissões religiosas, como pode identificar-se maioritariamente com uma determinada confissão que partilha com mais uma série de outras comunidades, cada qual com as suas identidades nacionais próprias. Os direitos humanos, a separação de poderes, a democracia, a liberdade, a proteção do ambiente contra os efeitos das alterações climáticas, etc., são valores que podem ser mais ou menos partilhados.

Capítulo 6 – Autonomia estratégica da UE e realidade atual da integração

6.1 Autonomia estratégica da UE – um futuro possível

Por importante que tenha sido o exercício feito de chegar a uma noção abstrata de autonomia estratégica na Parte I, importa agora definir o significado concreto que nesta tese se atribui à "autonomia estratégica da UE".

A genealogia da expressão "autonomia estratégica" no contexto da UE encontra um ponto de referência na declaração franco-britânica de Saint Malo de 1998, quando nela se afirma que "*the Union must have the capacity for autonomous action*" (Howorth, 2018:525). Embora na Estratégia Global da UE de 2016 a noção de autonomia estratégica apareça associada à ideia de um alto grau de autonomia tecnológica e industrial, por um lado, e de recursos que garantam autonomia operacional, por outro, o conceito de autonomia estratégica da UE, como vimos, não está estabelecido com precisão pela própria UE (Hartley, 2017:16; Varga, 2017:5; Zandee, 2017:11; Franke e Varma, 2019; Grevi, 2019; Järvenpää *et al*, 2019; Libek, 2019a; Lippert et al, 2019:5; Bento, 2020:54 e seguintes; Tamma, 2020). Na "Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa", por exemplo, a expressão aparece uma única vez (EU, 2022:23), simplesmente para dizer que esta tornará a autonomia estratégica da UE mais forte.

Neste contexto, alguns defendem que o fortalecimento do poderio militar europeu, por exemplo, é crucial para a autonomia estratégica (Zandee, 2017; Haddad e Polyakova, 2018). Com efeito, sem capacidade militar autónoma, a política externa e de segurança de um ator político não pode verdadeiramente ser considerada uma estratégia que articula, coordena, orquestra e sincroniza todos os recursos do poder[63].

Defender que para a UE ser estrategicamente autónoma tem de ter uma verdadeira estratégia militar, porém, não significa que a autonomia estratégica se resuma a deter uma determinada panóplia de capacidades militares. Embora alguns autores realmente possam pensar isso, outros põem a tónica na capacidade de ação militar apenas porque

[63] Este sentido mais militar da autonomia estratégica é assumido por Meijer e Brooks, por exemplo, num artigo em que defendem por que a Europa não pode garantir a sua própria segurança se os EUA dela retirarem, bem como a ideia de que a "autonomia estratégica da UE" é uma ilusão. Para os autores é uma ilusão a UE poder ter capacidade de independentemente planear e conduzir operações militares ao longo de todo o espectro do conflito e de autonomamente desenvolver e produzir as capacidades de defesa para isso necessárias com assistência mínima ou mesmo *sem assistência dos EUA*" (Meijer e Brooks, 2021:8; ênfase nossa).

observam que noutros domínios de ação externa a UE já estará mais avançada que no domínio militar.

Grevi, por seu turno, argumenta que a autonomia estratégica é um requisito indispensável da integração europeia, habilitando cidadãos e estados-membros da UE a escolher o seu futuro, em vez de serem sujeitos das decisões de outros (2019:3). Acrescenta que a dependência estratégica, por oposição à autonomia, é simultaneamente um sintoma e um multiplicador de forças centrífugas no interior da UE (idem:4), defendendo que o debate sobre a autonomia estratégica da UE é, em última análise, um debate sobre a coesão política da Europa (idem:9).

É também num plano politicamente mais abrangente que, em setembro de 2017, num discurso na Sorbonne, o presidente Macron clama por "uma Europa soberana, unida e democrática"[64] (Macron, 2017). Embora Paris tenha normalmente o cuidado de afirmar que a autonomia estratégica da UE não é contra a NATO e os EUA (Boillot, 2021), Macron defenderá em meados de novembro de 2018 "a necessidade de um exército europeu para que o Velho Continente se possa proteger das ameaças da China, da Rússia e até mesmo dos Estados Unidos" (RFI, 2018). As palavras de Macron são consideradas insultuosas até mesmo pelo presidente Trump.

Sendo bastante vocal na reclamação de uma autonomia estratégica europeia, independente dos EUA, a França por certo reconhecerá, no entanto, que num horizonte de tempo vislumbrável, os EUA não vão "abandonar" estrategicamente a Europa. Igualmente reconhecerá que muitos países europeus do Centro e do Leste, como a Polónia (Strauß e Lux, 2019) ou os países bálticos (Helwig *et al*, 2021), apenas confiam nos EUA para os proteger da Rússia, por quem se sentem permanentemente ameaçados. Assim, pragmaticamente, ainda que defendendo uma Europa "independente" dos EUA, a França, em todo o caso o único aliado que não pertence ao *NATO Nuclear Planning Group*, continua na NATO, a cuja estrutura de comando militar integrada regressou em 2009, depois de dela se ter retirado em 1966. Apesar de toda a retórica, pode argumentar-se que a França efetivamente partilha com os EUA

[64] A ideia de uma UE estrategicamente autónoma parece ter, de facto, inspiração francesa (Libek, 2019b; Bento, 2020:52), associada a ideias de independência e liberdade de ação política que vêm do tempo em que a França, há pouco mais de seis décadas, tomou a decisão fundamental de se dotar de um dissuasor nuclear (Bento, 2020:50; Mauro, 2018).

importantes valores e interesses comuns (Pannier, 2017), continuando, portanto, a investir na parceria transatlântica (Helwig e Sinkkonen, 2022:6).

A contundência das declarações de Macron sobre a Europa ter de se proteger contra ameaças dos EUA, não deixando de traduzir um sentimento, deve ser vista, assim, no contexto da atmosfera das relações transatlânticas à época da administração Trump. Ao mesmo tempo, porém, sem prejuízo de se considerar que a revitalização da NATO depois da invasão russa da Ucrânia porventura afastará por muito tempo a ideia de uma Europa em divergência estratégica dos EUA, e que pelo menos para já não existe uma "luta" entre adeptos e adversários da integração europeia polarizada ao ponto de se identificarem dois campos muito bem demarcados, o desejo de Macron de uma UE cada vez mais autónoma estrategicamente não deixa de genuinamente expressar um sentimento que também existe. Esse é o ponto crucial a reter. Em abril de 2023, no regresso de uma visita de Estado à China, Macron adverte que, correndo o risco de se tornarem "vassalos" dos EUA, os europeus devem ambicionar poder escolher os aliados e não deles depender (Lusa, 2023c).

Pela mesma altura das declarações de Macron sobre a necessidade da Europa se defender dos EUA, em meados de novembro de 2018, Merkel defende que os europeus devem "trabalhar na visão de um dia criarmos um verdadeiro exército europeu", ressalvando, na linha de autores como Brustlein, por exemplo, que defendem que a NATO só beneficiaria de uma Europa mais credível militarmente (2018:2), que o projeto não é contra a NATO (RFI, 2018). Com efeito, Berlim prefere continuar a ver os EUA firmemente ancorados na equação da segurança europeia (Puhl, 2018:1; Bento, 2020:53; Kramp-Karrenbauer, 2020). O acordo da coligação de governo que saiu das eleições alemãs de 2021, por exemplo, claramente reclama para a Aliança Atlântica o papel de pilar central da segurança europeia, defendendo, consequentemente, a interoperabilidade e complementaridade com as estruturas de comando da NATO (Schmelter, 2021).

Estas observações são anteriores à invasão russa da Ucrânia e ao anúncio pelo novo chanceler alemão de um aumento significativo das despesas militares alemãs. Também este aumento, que a prazo poderá fazer das forças armadas alemãs as maiores da Europa em termos convencionais, não parece conter, em si mesmo, uma ideia de independência da Alemanha ou da UE em relação à NATO, apesar de algumas diferenças

de opinião que percorrem a sociedade alemã e, em particular, a coligação tripartida (sociais-democratas, verdes e liberais) que governava a Alemanha havia poucos meses quando se deu a invasão. Pelo contrário, de um modo geral as declarações e a própria atmosfera do debate na sequência da invasão são explícita e implicitamente enquadradas pela ideia da indispensabilidade da NATO. E alguns sinais, como a compra alemã de aviões F35 para poder continuar a participar no programa nuclear da aliança, foram inequívocos.

Não obstante o que precede, o facto é que ocasionalmente "a autonomia estratégica é definida como a liberdade de realizar missões e operações autonomamente, em vez da liberdade de dependências do '*hegemon*'" (Fiott, 2018) e "o debate sobre a autonomia estratégica europeia [parece, de facto,] concentrar-se mais no grau de independência dos EUA, que os seus vários proponentes gostariam de alcançar, e menos no requisito militar ao qual a autonomia deve responder" (Barrie et al, 2019).

Outro dos significados atribuído à ideia de "autonomia estratégica" prende-se com a relocalização das cadeias de produção e distribuição de produtos críticos excessivamente globalizadas (Helwig e Sinkkonen, 2022:2). Neste contexto, aparece ligada às noções de "resiliência" e de "reindustrialização" da Europa, num quadro geral em que a ideia de alguma "desglobalização", no contexto das lições da pandemia, tem uma conotação antichinesa (Gaspar, 2022: 137). A outro nível, o controlo por parte da UE das cadeias de valor, localizando ou relocalizando na UE todos ou parte importante dos elos dessas cadeias, também se relaciona com a preservação da base tecnológica e industrial europeia e, em particular, das indústrias de defesa.

Enfim, diferentes atores têm enfatizado ao longo do tempo ora a dimensão operacional, a dimensão política ou a dimensão industrial da "autonomia estratégica europeia". Como observa Drent, a noção de autonomia estratégica começa a ter as características de um "mantra" (2018:5): "muitos documentos repetem a sua necessidade, ninguém especifica o que realmente significa e ela tem deste modo adquirido um estatuto quase simbólico" (idem:ibidem). Isto tem as suas vantagens: em processos relacionados com a integração europeia, uma "ambiguidade construtiva" (Drent, 2018:8), deixando que um conceito permaneça algo vago, dispensa os estados-membros da obrigação de resolverem as diferenças de opinião sobre a matéria (Drent, 2018:5). Como conclui Drent, "*autonomy in security and defence policies for the EU can almost be equated with*

a political end-state of the integration process, a subject whose precise meaning is also carefully avoided in order to keep all (or most) on board" (2018:8)[65]. Correndo o risco de nos repetirmos, manter deliberadamente ambíguo um conceito essencial para operacionalizar esta investigação é luxo a que, porém, não nos podemos dar.

Assim, defendemos que, no sentido em que, ao nível da grande estratégia, a autonomia estratégica não difere fundamentalmente das noções de autonomia política e independência, a concreta autonomia estratégica da UE sugere a necessidade da existência de um centro de decisão política soberano e independente que, sobrepondo-se aos estados-membros da União, possa comandar, como se de um ator estatal se tratasse, toda a panóplia de recursos de poder, incluindo a capacidade de empregar a força militar. Ou seja, o significado limite de "autonomia estratégica" aplicado à UE claramente corresponde à capacidade de a UE agir como uma grande potência à escala global (a "grande potência" de algum modo define-se justamente pela capacidade de agir estrategicamente no plano global e não apenas no seu contexto regional). A UE ser, enfim, uma "grande potência" com capacidade de ação estratégica autónoma. No caso europeu, é inegável que quase sempre este significado se associa explícita ou implicitamente à ideia da autonomia estratégica em relação aos EUA. Esta ideia pode ter uma motivação bastante razoável, que é a possibilidade de os EUA retraírem estrategicamente da Europa. Mas também pode ter subjacente a ideia de a UE ser estrategicamente independente dos EUA (Drent, 2018:5), no sentido da Europa não depender excessivamente da NATO e, portanto, dos EUA, para garantir a sua segurança. Enfim, diferentes protagonistas e observadores poderão ter no seu espírito significados diversos quando se referem a "autonomia estratégica da UE", como bem observam Franke e Varma (2019), para quem, pragmaticamente, conceitos como "autonomia estratégica", "soberania europeia", ou "soberania estratégica" são conceitos que visam promover uma UE mais capaz e independente em tempos de crescente competição geopolítica[66]; e é justo mencionar que alguns defendem que a autonomia estratégica da UE não deve ser vista como uma "escolha binária" que a Europa tem ou não tem, mas

[65] Note-se que, embora ligados, o propósito político que serve esta ambiguidade conceptual é diferente da vantagem que a esta mesma ambiguidade, proporcionando um largo escopo à investigação e à análise da temática, lhe reconhecem Helwig e Sinkkonen (2022:6), como vimos no Capítulo 1.

[66] Leonard *et al* (2020), por exemplo, falam em "soberania económica"; Jakobsson *et al* (2021) em "autonomia tecnológica".

mais uma questão de grau (por exemplo, Fiott, 2018:1; Grevi, 2019:3). Mas o nível de ambição máximo que lhe está subjacente, por longínquo que possa parecer, ao ponto de autores como Meijer e Brooks se lhe referirem como uma ilusão (2021:8), e por difícil e pejado de formidáveis obstáculos que se admite vir a ser o caminho para o atingir, se é que alguma vez será atingido, é *a capacidade de a UE agir estrategicamente como uma grande potência ou uma superpotência independentemente dos EUA ou de qualquer outra grande potência ou superpotência do sistema internacional*. É esta a noção de autonomia estratégica da UE que, como um futuro possível, orienta esta investigação.

Assim, reitera-se que quando nesta investigação se fala na "autonomia estratégica da UE", aquilo de que concretamente se está a falar é na possibilidade da constituição de um ator político resultante da gradual integração dos estados-membros até ao ponto em que uma "soberania europeia" se sobreponha e, no limite, eventualmente substitua a soberania dos estados-membros.

O enunciado deste futuro possível ou possibilidade limite não é expressão de um desejo do analista, nem decorre da identificação de um sentimento que tenha atualmente grande expressão nas opiniões públicas da UE. No entanto, mesmo que alguém pudesse honestamente demonstrar que declarações como as do presidente Macron em repetidas ocasiões, bem como as circunstâncias que terão estado na origem das mesmas, são irrepetíveis, ainda assim esta possibilidade limite pode e deve ser enunciada.

Por outro lado, embora uma "soberania europeia" estrategicamente autónoma não exclua necessária ou automaticamente a NATO e os EUA da equação da segurança europeia (mesmo se esse pode ser o desejo de alguns dos que a defendem), admite-se que a ideia de autonomia estratégica da UE também significa que, caso os EUA não quisessem ou não pudessem, a UE precisaria de ser capaz de se defender autonomamente daquilo que estrategicamente a ameaça com um grau de empenhamento mínimo ou nulo por parte dos EUA. Neste caso, equacionar esta possibilidade simplesmente evidencia prudência. Tão tarde como dezembro de 2022, ou seja, quase um ano depois da invasão russa da Ucrânia, esta possibilidade está longe de ser inverosímil (ver, por exemplo, Bennett, 2022).

Não se exclui, evidentemente, que o processo de autonomização estratégica da UE *pode, no limite,* afetar significativamente a arquitetura da segurança europeia (Helwig e

Sinkkonen, 2022:6; Kramp-Karrenbauer, 2020) que, construída depois da Segunda Guerra Mundial sob a égide dos EUA, foi reformada no final da Guerra Fria, para agora ser de novo abalada com a invasão russa da Ucrânia. Eventualmente afetando a arquitetura de segurança europeia, o processo de autonomização estratégica da UE também *pode*, portanto, afetar a estabilidade político-estratégica global, na medida em que, desde logo, porventura afrouxando os laços transatlânticos, alteraria a natureza assimétrica da Aliança Atlântica, um dos pilares em que se tem baseado a situação estratégica mundial nas últimas décadas. Mas, também por isso, equacionar e estudar essa possibilidade não deixa de ser um exercício de prudência.

Em princípio, não deixa de ser intrigante e aparentemente paradoxal a questão de se pretender ser estrategicamente autónomo em relação a um aliado. Por definição os aliados comungam interesses comuns. Entre os EUA e a UE, mais do que um interesse material específico e limitado no espaço e no tempo, existe, cimentada ao longo das décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, uma identificação bastante alargada com valores como o gosto pela democracia e pela liberdade. Foi com a "comunidade do Atlântico Norte" que, como vimos, Deutsch exemplificou a "sua" noção de comunidade de segurança. Querer ser-se autónomo ou independente de uma potência despótica, opressora ou exploradora é um sentimento normal. Mas de um aliado?

O que subjaz a esse sentimento é, provavelmente, a ideia de que haverá interesses europeus próprios que podem acabar por ficar relativamente desprotegidos, porque à proteção desses interesses não é dada pelos EUA a mesma prioridade que é dada a interesses que, porventura, são sobretudo interesses norte-americanos (Besch, 2019; ver, por exemplo, Aggestam e Hyde-Price, 2019:114 e seguintes). O que, aliás, diga-se de passagem, é apenas natural.

Por outro lado, não apenas por adversários declarados, como a Rússia, mas ocasionalmente por aliados ou por segmentos da opinião pública de alguns aliados, a NATO é vista como um instrumento para um objetivo da política externa e de segurança dos EUA: o de permanecerem o ator decisivo na arquitetura da segurança europeia, designadamente mantendo uma presença militar avançada na região europeia e capacidade de rapidamente escalar a pegada militar no continente (Wemer, 2018). Tratando-se a NATO de uma aliança assimétrica, é apenas natural que a própria

definição da condição de segurança do continente europeu seja fortemente influenciada pelos EUA. Por outro lado, sendo muitíssimo importante, para a maior parte deles podendo mesmo dizer-se vital, a relação bilateral que cada um dos aliados europeus individualmente tem com os EUA, é natural a sua disponibilidade para acomodar as prioridades norte-americanas.

Na verdade, os EUA não podem ser condenados por terem uma política externa e de segurança; e admitir que, para melhor defenderem os seus interesses, os EUA querem manter uma influência decisiva na política europeia, não significa atribuir qualquer espécie de intenção malévola que os EUA pudessem ter de "subjugar" a Europa ao seu "império". Trata-se de uma situação que, como vimos, é explicada pela teoria das alianças, no quadro mais vasto das teorias da cooperação e da integração internacional. Ao mesmo tempo, porém, torna-se sem dúvida pertinente recordar a observação que, a propósito das formas mais subtis de exercício do poder, Adler e Barnett fizeram sobre ocasionalmente ser muito ténue a linha entre consentimento e coação (1998:424). Ou as de Gray, sobre uma estratégia ocasionalmente visar não apenas influenciar inimigos, mas também aliados e neutrais (Gray, 2013:13).

Dito isto, sem dúvida a discussão sobre a autonomia estratégica da UE é a discussão sobre o papel que os EUA, a NATO e a UE devem ter na equação da segurança europeia. Sem dúvida também, reconhece-se que, considerando que a natureza e intensidade dos laços transatlânticos é um bem ou valor a preservar, é realmente razoável equacionar os riscos da UE poder em algum momento no futuro divergir dos EUA (Drent, 2018:2), ou até definir o seu interesse em oposição aos EUA.

6.2 Integração europeia – ponto de situação

6.2.1 Europa e UE

É indiscutível a ideia de que há qualquer coisa que dá unidade e individualidade à Europa. Como essa ideia se deve traduzir na integração europeia tem sido naturalmente motivo de aceso debate ao longo das mais de sete décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, para não recuar a antecedentes mais longínquos.

Atualmente, as competências atribuídas às instituições europeias fazem da UE uma "organização internacional atípica", ou "híbrida", cuja "estrutura jurídica revela

elementos de intergovernamentalidade e de supranacionalidade" (Ferreira, 2016:13). A necessidade de estabelecer políticas de integração implica que "a estrutura institucional da União Europeia inclu[a] órgãos integrados não intergovernamentais" com consideráveis competências, como o Parlamento Europeu ou a Comissão, que, mais do que simples funções administrativas, "possuem funções políticas claras" (idem:15-16).

Além do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, as instituições da União são o Conselho Europeu, o Conselho, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas, cada qual atuando "dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades que estes estabelecem" (art.º 13.º, n.º 2, TUE). No exercício das competências da União, estas instituições podem praticar atos jurídicos, ou seja, regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Além das sete instituições, que no seu conjunto empregam cerca de 50000 pessoas (com 33000 a Comissão é de longe a principal empregadora), existem outros organismos e serviços, tais como os órgãos consultivos (Comité das Regiões e Comité Económico e Social), o Serviço Europeu de Ação Externa, o Banco Europeu de Investimento, etc. Espalhada pela Europa, existe uma rede de cerca de 50 agências europeias de missão e dimensão muito variadas, como a Agência Europeia de Defesa, o Instituto de Estudos de Segurança, a FRONTEX, a EUROPOL, etc. Duas delas, aliás, localizadas em Portugal: a Agência de Segurança Marítima Europeia; e o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência.

Importa sublinhar que a União não dispõe de quaisquer competências que não sejam aquelas que os estados-membros lhe atribuem (artigo 4.º, n.º 1 do TUE; Ferreira, 2016:64). Os Tratados não listam exaustivamente as competências exclusivas dos estados-membros. Fazem-no por exclusão de partes. Em todo o caso, o artigo 4.º do TUE refere expressamente a "segurança nacional" como uma das competências exclusivas dos estados-membros. Esta disposição, porém, não significa que a União não consagre uma "política comum de segurança e defesa" (PCSD) como parte integrante da PESC, a qual, por seu turno, é um dos instrumentos da ação externa da União.

A par da competência exclusiva dos estados-membros, os tratados consagram a existência de mais três tipos de competências (Ferreira, 2016:64), cada qual com os seus domínios de aplicação: competência exclusiva da União (artigo 3.º, TFUE); competência

partilhada entre a União e os estados-membros (artigo 4.º, TFUE); e competência complementar entre a União e os estados-membros (artigo 6.º, TFUE).

A par dos processos de decisão nacionais de cada estado-membro, existem fundamentalmente, a nível da União, processos de decisão de tipo supranacional e processos de decisão intergovernamental[67]. Os processos de decisão de tipo supranacional decorrem de os estados-membros, em resultado da sua adesão à UE, acordarem transferir para as instituições desta alguns dos seus poderes em determinados domínios de ação política. Logo, as instituições da UE tomam decisões vinculativas supranacionais no âmbito dos seus processos legislativos e executivos, processos orçamentais, processos de nomeação e outros (PE, 2022). O processo de decisão intergovernamental é dominante noutros domínios, como determinadas nomeações, a revisão de tratados, as cooperações reforçadas ou a PESC.

Naturalmente, no processo de "europeização" dos estados-membros inevitavelmente o poder absoluto e relativo destes conta. A europeização significa a transformação "dos sistemas políticos, processos de decisão e políticas públicas dos estados-membros" que resulta, por um lado, "da transferência de modelos de regulação das políticas públicas" que lhes são impostos pela UE e, por outro, da resposta que os próprios estados-membros dão ao impacto dessa imposição (Ferreira, 2016: xi e 85-88). Com efeito, "o processo de europeização tem uma natureza bidirecional no sentido em que os estados-membros não se limitam a receber passivamente as políticas definidas a nível europeu" (Ferreira, 2016:88).

Por outras palavras, o efeito do processo de europeização é "europeizar" os estados-membros (numa aceção mais lata o conceito de europeização também pode ser empregue para significar a difusão de influência da Europa no mundo). Assim, ao nível das "estruturas domésticas internas", a europeização transforma a "soberania e o

[67] Os processos de decisão concretos de cada política, incluindo os diferentes tipos de processo legislativo de que resultam os atos legislativos da União (regulamentos, diretivas e decisões) em que são colegisladores o Parlamento Europeu e o Conselho, as regras de formação dos diferentes tipos de maioria requeridos conforme os casos, etc., dependem da repartição de competências e processo legislativo concreto que os Tratados estipulem para essa política (que, nalguns casos, acrescentando complexidade, incluem cláusulas de autoexclusão total ou parcial de um ou mais estados-membros, conforme se pode apreciar nos anexos, protocolos e declarações anexados aos Tratados). Assim, dentro de cada um destes dois casos gerais de processos de decisão – supranacional ou intergovernamental – existem especificidades próprias que refletem as variações que existem dentro de cada categoria de competências.

alinhamento internacional" dos estados-membros, refletindo-se nas "suas prioridades de política externa"; os equilíbrios de poderes em que se fundamenta "o sistema institucional dos estados-membros"; a estrutura e os procedimentos das administrações públicas nacionais, fruto da interação e interdependência entre estas e destas com a máquina burocrática e administrativa da União; as "estruturas jurídicas dos estados-membros", atento, por um lado, o papel "do TJUE como a autoridade jurisdicional máxima e exclusiva na interpretação do direito da UE", com vista a garantir a sua aplicação uniforme em todos os estados-membros, e, por outro, o primado da ordem jurídica europeia sobre as ordens jurídicas nacionais; e "as estruturas de representação internacional dos estados" (Ferreira, 2016:100-102; para a questão do impacto nas estruturas jurídicas dos estados-membros ver também Ferreira, 2016:14-20 e 61-62).

O impacto da europeização num determinado estado-membro tende a ser tanto maior quanto maior for a diferença entre o "*download*" da política, modelo ou decisão que "baixa" do nível europeu e aquilo que já vigora no próprio estado-membro, ou seja, quanto maior for este "*misfit*". Com alguma naturalidade também, esta divergência tende a ser tanto menor num determinado estado-membro quanto maior for a sua capacidade de influenciar o processo de formação da política europeia, no sentido de a moldar o mais possível às suas preferências. Por outras palavras, quanto mais for tido em consideração o "*upload*" nacional para o nível europeu, menor será o "*misfit*" entre aquele e o "*download*" europeu (Ferreira, 2016:106-107).

Neste contexto, de um modo geral, "os estados com maior número de votos no Conselho e com maior influência junto das instituições europeias e dos outros estados têm maior probabilidade de concretizar o '*upload*' das suas políticas e modelos regulatórios para o nível europeu e, assim, diminuir o impacto da europeização" (Ferreira, 2016:109). Por isso, os recursos políticos de um estado-membro, o peso relativo dos seus mecanismos de representação, incluindo o seu capital de prestígio, junto das instituições europeias, as características do seu sistema político doméstico, a par de outros fatores de ordem política e administrativa, constituem "fatores mediadores do impacto da europeização" (Ferreira, 2016:109-113).

Portanto, por incipiente que seja, o processo que institucionaliza o sentimento da unidade e identidade europeia tem persistido, na original formulação, em 1957, de uma "*ever closer union*". O fracasso do Tratado Constitucional em 2005 travou sem dúvida o

ímpeto e inverteu a dinâmica centrípeta da integração na década a seguir ao fim da Guerra Fria (Gaspar, 2022:110-111). E o Brexit representa um recuo importante (Gaspar, 2022:114-115). Mas a UE que existe neste momento não tem comparação com aquela que, na altura com outra(s) designação(ões), existia em 1957.

A UE é um projeto ainda frágil? O orçamento "federal" é de apenas 1% do PIB da União? Pode haver outros "*exits*", completos ou parciais? Pode "dar em nada"? Pode cristalizar por um longo tempo no seu estado atual? Matérias em que se considere ter "aprofundado" demais, podem voltar para trás? Os estados-membros têm culturas estratégicas e perceções de ameaças parcialmente diferentes? A atual arquitetura institucional e orçamental não serve os grandes alargamentos que estão em perspetiva? Pode fragmentar-se? A resposta a qualquer destas perguntas é obviamente que sim. Aliás, sobre a UE poder fragmentar-se, melhor exemplo do que o do Brexit não há. Pois se deixaram de existir estruturas político-administrativas que no seu tempo e no seu lugar chegaram a ser comparativamente muito mais robustas do que a UE, por que razão a UE estaria livre desse eventual destino? Um destino de que, aliás, não está livre nenhum Estado atualmente existente no planeta, por mais sólidas que sejam as suas instituições e por mais intemporal e eterna que a sua existência possa parecer.

Ao mesmo tempo, porém, se é verdade que, por exemplo, a construção da moeda única se afigurou deficiente para muitos, não é menos verdade que, já depois do Tratado de Lisboa, novos dispositivos foram criados e as crises do euro e das dívidas soberanas foram ultrapassadas. Se o Brexit foi um rude golpe para a UE, a verdade é que nos anos que se lhe seguiram não houve uma sequência de novas saídas. E na resposta à pandemia da Covid19, na compra conjunta de vacinas, na construção e modo de financiamento de um instrumento de recuperação (o *Next Generation EU*), ou na resposta à invasão russa da Ucrânia em 2022, o que se viu foi a UE a agir (Gaspar, 2022). Todas estas ações são respostas a um fenómeno ou acontecimento específico, mas frequentemente produzem efeitos a outros níveis[68].

[68] Para não falar nas consequências para o processo europeu a médio e longo prazo da invasão russa da Ucrânia, que quando se redige este trabalho ainda não podem ser integralmente avaliadas, a resposta da UE à crise económica e financeira provocada pela pandemia COVID19, por exemplo, já teve óbvias implicações a outros níveis. Os cerca de 0,5% do PIB da UE que constituem o Fundo de Recuperação e Resiliência não vão passar doravante a "reforçar" automaticamente os quadros financeiros plurianuais da UE, fazendo com que, na prática, estes passem para cerca de 1,5% do PIB da UE (ver, por exemplo, Becker, 2021: 25-28). Mas simplesmente as modalidades acordadas para o financiamento deste fundo concreto

6.2.2 Marcos da política externa e de segurança comum da UE

Embora a UE não se esgote na sua ação externa e esta, por seu turno, não se esgote na PESC, ou PCSD que dela faz parte integrante, o tema da tese sugere que se olhe com algum detalhe para os marcos do desenvolvimento da PESC/PCSD, a economia da tese obrigando-nos, porém, a abdicar de fazer uma cronologia comparativa deste desenvolvimento com a evolução da NATO e da conjuntura mundial.

Há cerca de 30 anos, foi com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, no contexto do fim da Guerra Fria, da unificação alemã e de outros acontecimentos de grande significado, que a dimensão política da construção europeia se afirmou mais vincadamente, o que, entre outras disposições do Tratado, teve expressão no estabelecimento da PESC da União Europeia.

Se a "realização do mercado interno e a institucionalização de novas políticas comuns consagradas pelo ato único europeu [haviam exigido] o reforço da natureza política da construção europeia", a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, "representa o momento fundacional da integração política na Europa, simbolizando a afirmação da dimensão política do processo da construção europeia", imediatamente acarretando "a politização das questões relativas à construção europeia", ao mesmo tempo que a emergência da UE "levantou a questão da 'projeção' internacional do projeto comunitário" (Ferreira, 2016:32).

O desenho da PESC será complementado e aperfeiçoado com reformas acordadas em Amesterdão, em 1997, e em Nice, em 2001 (Ferreira, 2016:31 a 43). Na sequência do tratado de Nice, por exemplo, foram criadas estruturas político-militares permanentes, como o "comité político e de segurança". Entretanto, no conselho europeu de Helsínquia em 1999 fora acordado o objetivo para uma força de reação rápida europeia. Já depois de Nice e antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, foram criados os *EU Battle Groups* e a Agência Europeia de Defesa passou a produzir regularmente o

---

irão tornar a União Europeia durante os próximos anos um dos atores mais importantes no mercado de emissão de dívida pública na Europa, o que pode ter como consequência ajudar o euro a consolidar a sua posição de divisa de reserva mundial. O que não significa que tal percurso seja isento de problemas (Kraemer, 2023). A UE irá, através da Comissão Europeia, financiar-se nos mercados, emitindo títulos de dívida numa escala como nunca vista. Por outro lado, a crise foi uma oportunidade para a Europa ultrapassar o impasse que estava a contaminar a discussão do quadro financeiro plurianual no pós-Brexit. No quadro desta discussão, apenas em fevereiro de 2020, por exemplo, muito pouco tempo antes da pandemia ter irrompido na Europa, realizara-se em Beja a 3ª cimeira dos "amigos da coesão" para discutir formas de ultrapassar o impasse (Valente, 2020).

Plano de Desenvolvimento de Capacidades. Ainda na década de 1990 surgiram as primeiras missões e operações civis e militares da PESD, antecessora da PCSD.

Nesta evolução, foi aprovada em 2003 a "Estratégia Europeia em Matéria de Segurança" (UE, 2003), ou "estratégia Solana", a primeira e única vez antes da Estratégia de 2016 que a UE adotou uma aproximação a uma estratégia de segurança. Nessa Estratégia de 2003 fazia-se apelo à necessidade de, "para combater as novas ameaças dinâmicas", a UE desenvolver "uma *cultura estratégica* que promova uma intervenção precoce, rápida e, se necessário, enérgica" (UE, 2003:41; ênfase minha).

Entretanto, assinado no final de 2007, em 2009 entra em vigor o Tratado de Lisboa, que contém uma série de novas disposições em termos de segurança e defesa europeia, no quadro da ação externa da União. A PESC, cujas deliberações se fazem por unanimidade, constitui o capítulo 2 do título V do Tratado, contendo duas secções, uma das quais respeita à PCSD. Neste contexto, o Tratado passa a incluir uma cláusula de assistência e auxílio mútuos em caso de agressão armada (art.º 42.7) e contém a previsão da possibilidade de estabelecimento de uma cooperação estruturada permanente entre os estados-membros que "preencham critérios mais elevados", tenham "compromissos mais vinculativos na matéria" e tenham em vista "a realização de missões mais exigentes" (art.º. 42.6).

Como vimos, é em junho de 2016 que o Conselho Europeu, adotando a "Estratégia global para a política externa e de segurança da UE" (UE, 2016), assinala pela primeira vez a importância de a UE ter um nível apropriado de "autonomia estratégica".

A Estratégia de 2016 não foi um documento sem consequência. Embora o Tratado de Lisboa contivesse, como vimos, a possibilidade de estabelecimento de uma cooperação estruturada permanente, nada garantia sequer que a iniciativa um dia visse a luz do dia. Uma data ou calendário de implementação não estavam estabelecidos e durante vários anos esteve como que "hibernada" (Fiott et al, 2017:7), nada sendo adiantado nesse específico domínio. Até que, na esteira da Estratégia de 2016, foi adotada em 2017 a decisão de estabelecer uma cooperação estruturada permanente, ou PESCO, no domínio da defesa, bem como uma revisão anual coordenada de defesa (CARD)[69].

[69] Na PESCO (*PErmanent Structured COoperation*) participam 25 estados-membros da UE. A CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*), por seu turno, grosso modo replica a nível europeu o planeamento de defesa da NATO (NDPP, *NATO Defence Planning Process*), com o objetivo de melhor

Apesar das disposições do tratado apontarem para uma PESCO relativamente "elitista", ela acabou por ser bastante inclusiva (Fiott et al, 2017:8). Em 2017, foi também decidido edificar uma capacidade de planeamento e conduta militar (*military planning and conduct capability,* MPCC), no âmbito do estado-maior militar da UE e do serviço europeu de ação externa, tendo em vista robustecer a capacidade de comando e controlo das operações militares da UE, e porventura constituir o embrião de um quartel-general operacional da UE. Em 2021, substituindo e alargando instrumentos financeiros na área da PESC/PCSD como o "mecanismo Athena" e a "*African peace facility*", o Conselho da UE estabeleceu a "*European peace facility*", habilitando o financiamento de ações operacionais sob a égide da PESC que tenham implicações militares ou no domínio da defesa. Pequenos passos, sem dúvida, mas significativos, entre outros exemplos que poderiam ser apresentados. Em todo o caso, forçoso é reconhecer que, não obstante o entusiasmo com que são anunciados e a ambição que lhe está subjacente, nenhum deles representa por si só um "salto quântico" no caminho da autonomização estratégica da UE.

Um "salto quântico", designadamente na área da segurança e defesa, obrigaria provavelmente a um novo tratado. Neste contexto, o que nos podemos talvez perguntar é, primeiro, por que razão crises graves na vizinhança europeia, como são as crises na Líbia e na Síria, que irrompem em 2010/2011 já com o Tratado de Lisboa em vigor, não

---

coordenar o planeamento e as despesas de defesa, aumentando a consistência e a coerência das capacidades militares europeias. A Agência Europeia de Defesa (EDA) apoia a CARD. A EDA também facilita projetos de desenvolvimento de capacidades sob a égide da PESCO, enquanto trabalha na permanente atualização do Plano de Desenvolvimento de Capacidades, ou CDP (*Capability Development Plan*), da UE. Praticamente quando foram lançadas estas iniciativas – a revisão do CDP, a CARD e a PESCO – a Comissão Europeia criou o Fundo Europeu de Defesa (EDF, *European Defence Fund*), que apoia a implementação de projetos de defesa cooperativos, incluindo a investigação e desenvolvimento, premiando especialmente projetos desenvolvidos na PESCO. Em síntese, o CDP identifica as capacidades em que se deve focar o esforço comum para atingir a ambição estabelecida na Estratégia Global de 2016, a CARD permite ter visibilidade sobre o ponto da situação das capacidades existentes e identifica próximos passos a dar para preencher as lacunas existentes e a PESCO fornece opções sobre a forma de preencher essas lacunas de uma forma colaborativa. O FED/EDF, por seu turno, proporciona fundos para apoiar a implementação de projetos de defesa cooperativos, com um bónus se forem projetos PESCO. Na medida em que a Estratégia de 2016 expressa a importância de uma "indústria da defesa europeia (…) sustentável, inovadora e competitiva", este conjunto de iniciativas, por seu turno, dá sequência a um trabalho de décadas, mas ainda longe de estar acabado, no sentido da progressiva consolidação do mercado europeu de defesa pelo lado da oferta e pelo lado da procura, visando promover uma base tecnológica e industrial de defesa europeia competitiva. Neste contexto, já depois da invasão da Ucrânia, em julho de 2022, embora vocacionado para o curto prazo, visando colmatar lacunas capacitárias mais críticas e urgentes, a Comissão propôs a adoção de um regulamento europeu estabelecendo o *European defence industry reinforcement through common procurement act* (EDIRPA).

precipitaram mais cedo a definição de uma "Estratégia Global da UE" ou o estabelecimento da PESCO, da CARD, da MPCC e do EDF. Segundo, por que estas mesmas crises, e ainda a anexação da Crimeia em 2014, não precipitaram a adoção no domínio da segurança e defesa de tratados ou ajustamentos ao Tratado de Lisboa mais ou menos equiparáveis aos que foram feitos para lidar com as crises da dívida soberana e do Euro. Sendo praticamente impossível identificar uma resposta cabal para estas questões, podem em todo o caso adiantar-se alguns comentários.

Não é automático o aumento do "grau de integração", sobretudo num domínio, como o da segurança e defesa, que afeta o núcleo duro da soberania de cada estado-membro da UE. Em qualquer domínio, aliás, é natural a divergência de opiniões e de posicionamentos dos diferentes estados-membros perante a possibilidade de promover um aumento significativo do "grau de integração". Embora o "estado da integração" se altere quotidianamente fruto da aprovação de atos legislativos que não requerem a unanimidade do Conselho, e o processo da "europeização" vá fazendo paulatinamente o seu caminho (ou seja, o "grau da integração" não permanece estático, mesmo quando permanecem estáticas a geografia da União e a arquitetura político-institucional europeia), "saltos" integradores em certos domínios, ou "saltos" muito grandes em termos relativos[70], só mesmo com o apoio ou adesão unânime dos estados membros, ultrapassadas, quando é possível, as naturais divergências de interesses entre eles. Os "atores concordam com regras e políticas não porque têm os mesmos objetivos, mas porque as suas diferentes preferências se sobrepõem" (Schmitter, 2005:260). Por outro lado, "dos inevitáveis conflitos podem emergir novas convergências baseadas em novas combinações de atores que vão redefinir o nível e a abrangência das obrigações comuns de maneiras não previstas inicialmente" (idem).

Neste contexto, é do ambiente que vão surgir "os problemas políticos que exigem mudança" (Ferreira, 2016:125), que se traduzem em estímulos que suscitam a alguns agentes a vontade de promover a alteração do "estado da integração". Mudanças lentas, quotidianas, quase impercetíveis, que decorrem do processo de europeização

[70] Neste contexto, discutindo o que, no quadro da resposta à crise do euro de 2011, ele apelida de "anacronismo" do "velho mundo [da política] dos estados nacionais" por oposição ao que devia ser uma verdadeira "política interna europeia" democraticamente legitimada, Beck afirma que "existem tempos para a pequena política, que executa as regras, e existe um tempo para grande política, uma política que altera as regras" (2012:33).

que se desenvolve em permanência no quadro do funcionamento das instituições europeias. Mudanças um pouco mais marcantes, que decorrem da institucionalização de um lance integrador significativo, mas que não exige a alteração dos tratados. Ou mudanças maiores, como as que são exigidas pela alteração dos tratados. Sendo que a "profundidade" da mudança não é a mesma em todos os tratados. Os tratados de Amesterdão e Nice, por exemplo, são vistos como ajustamentos ao tratado de Maastricht. A criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade, em outubro de 2012, por tratado assinado e ratificado pelos 19 países da área do euro, visando melhorar o quadro de governação da União Económica e Monetária no rescaldo da crise da dívida soberana de 2009-2010, exigiu uma alteração cirúrgica do TFUE[71].

Por outro lado, uma vez estabelecidas, as próprias instituições supranacionais, por vezes não tanto reclamando mais competências e recursos, mas simplesmente "esticando" ao máximo as suas competências, serão elas próprias agentes do aprofundamento da integração ou da proteção do grau de integração que existe. No auge da crise das dívidas soberanas, em julho de 2012, o Presidente do BCE, ao declarar que estaria pronto para fazer tudo o que fosse necessário (*whatever it takes*) para salvar o euro, protagonizou uma intervenção não convencional do banco central que, visando "responder a desenvolvimentos financeiros e macroeconómicos adversos que também influenciavam a oferta e a procura de crédito", influenciou decisivamente as condições do risco de concessão dos empréstimos por parte dos bancos da área do euro (Alcaraz *et al*, 2019:1). Por outras palavras, simplesmente declarar que tudo seria feito para salvar o euro, e estabelecer um mecanismo que na verdade não chegaria a ser utilizado, naquela altura provavelmente salvou o euro.

Voltando às questões colocadas acima sobre as crises líbia, síria e da Crimeia/Leste da Ucrânia em 2014 não terem provocado um "salto quântico" no domínio da "Europa da Defesa", existe uma resposta óbvia, mas nem por isso totalmente esclarecedora. No

[71] Aliás, para evitar a repetição de uma crise da dívida soberana, a legislação secundária da UEM também foi atualizada. Em 2011 foi estabelecido o Semestre Europeu, que reforçou o Pacto de Estabilidade e Crescimento, introduziu o Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos e procurou reforçar ainda a coordenação das políticas económicas. O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG ou «Pacto Orçamental») – um tratado intergovernamental subscrito por todos os países da UE menos o Reino Unido (na altura ainda membro) e a República Checa, que visa complementar o quadro de governação económica através de um pacto orçamental, um reforço da coordenação das políticas económicas e convergência e uma melhoria da governação da área do euro – complementa, mas não substitui o Tratado de Lisboa.

fundo, é porque os estados-membros não o quiseram, provavelmente considerando que a definição de um interesse vital comum europeu e das modalidades adequadas para o proteger de ameaças sobre as quais porventura não existe uma perceção comum, não estão ainda suficientemente maduras para dar um passo que consideram – e bem – revestir-se de grande consequência. Uma Estratégia Global da UE, a de 2016 ou qualquer outra, provavelmente aconteceria, independentemente de uma ou outra crise específica, como uma necessidade sentida de periodicamente se refletir sobre as mudanças ocorridas e as tendências estratégicas à escala mundial e de, em conformidade, se ajustar a postura da UE a um ambiente estratégico em permanente mudança. Já quanto ao estabelecimento da PESCO, da CARD e do EDF, sendo desenvolvimentos simbolicamente importantes, fica sempre a dúvida sobre se, pelo menos em parte, não serão uma consequência indireta do compromisso de investimento em defesa assumido pelos aliados da NATO na cimeira de Gales de 2014. Ou seja, se é para gastar pelo menos 2% do PIB em despesas de defesa, dos quais 20% (0,4% do PIB) em equipamento, os aliados europeus, sem prejuízo de atenderem a outros interesses e, em última análise, à imperiosidade de que os seus militares estejam o mais bem equipados possível, tenderão naturalmente a posicionar-se para que esse investimento constitua uma oportunidade para reforçar a base tecnológica e industrial de defesa europeia (ou as nacionais…) e não para comprar equipamento e armamento aos EUA, reforçando ainda mais a posição deste país nos mercados de defesa mundiais (para uma breve apresentação da história e uma discussão dos problemas e das condições que devem subjazer à cooperação transatlântica no campo das indústrias de defesa e do armamento, ver, por exemplo, Fiott e Maulny, 2021).

Na Bússola Estratégica (UE, 2022), aprovada pelo Conselho Europeu no dia 24 de março de 2022, apresenta-se um plano de ação até 2030 que prevê o estabelecimento de uma capacidade de projeção rápida de até 5000 militares em diversos cenários de crise, entre outras medidas menos emblemáticas, mas porventura não menos importantes. Também se prevê que a UE promova mais e melhores gastos em defesa. Aliás, a maior parte dos países da UE vem anunciando aumentos muito significativos das respetivas despesas de defesa no rescaldo da invasão russa da Ucrânia, podendo prever-se com alguma segurança, portanto, que dentro de alguns anos as capacidades militares europeias serão bastante maiores e mais robustas que as atuais.

Ao mesmo tempo, porém, também está em curso um processo de aumento substancial dos fundos comuns da NATO. Embora na Bússola a UE se comprometa a promover o investimento conjunto em multiplicadores do potencial estratégico (*strategic enablers*), um processo de decisão mais rápido e flexível no que tange à prontidão do emprego de capacidades europeias em missões e operações da PCSD e, em pelo menos quatro pontos do texto da Bússola (no preâmbulo, no sumário executivo, na introdução e nas conclusões), se mencione a intenção de dar um "salto quântico" (*quantum leap forward*) na segurança e defesa, não parece razoável vaticinar que a UE venha na próxima década a edificar capacidades de comando e controlo minimamente comparáveis às da estrutura militar integrada da NATO.

Mais ou menos influenciados pelos EUA, os estados-membros da UE não têm querido edificar essas capacidades de comando integrado. Os estados-membros da UE não querem uma "NATO europeia", muito menos se isso significar alienar ou prejudicar as relações com os EUA que para qualquer deles é muito importante[72]. Isso ficou claro na terceira declaração conjunta NATO-UE assinada em janeiro de 2023 (as duas anteriores tinham sido assinadas em 2016 e 2018, respetivamente).

[72] Meijer e Brooks (2021) assinalam como tem sido muito divisiva a questão de desenvolver um quartel-general operacional (OHQ, de *Operational Headquarters*) autónomo da UE (2021). Com efeito, a capacidade de comando e planeamento militar da UE que existe em Bruxelas, embora simbolicamente importante, é uma estrutura muito pequena que não tem comparação com o SHAPE, que é o QG do comandante militar estratégico da NATO, ou mesmo com os dois comandos conjuntos da NATO sedeados em Brunssum e Nápoles. Meijer e Brooks afirmam ainda que o OHQ nunca foi estabelecido por causa de interesses nacionais e prioridades conflituantes entre os europeus, especialmente a França, a Alemanha e o Reino Unido (este último, enquanto foi membro da UE). Enquanto Paris sempre tem apoiado o OHQ para a UE ter estruturas de planeamento militar estratégico e operacional, com capacidades de comando e controlo e para efetuar planeamento de contingência, Londres sempre resistiu, vendo essas capacidades como uma duplicação dos recursos devotados à NATO. A Alemanha tem uma posição intermédia, mas mais próxima da do Reino Unido. Como resultado, a UE continua inteiramente dependente de recursos NATO ou nacionais para o planeamento e conduta de operações militares com alguma envergadura, para as quais não tem estruturas autónomas (Meijer e Brooks, 2021).

Capítulo 7 – Progressiva integração da UE até ao ponto de se constituir como um ator político estrategicamente autónomo

7.1 Estratégias da integração

Um ator pode simplesmente ter por objetivo "mais integração". O que os governos dos estados-membros normalmente pretendem, porém, não é isso, mas que sejam resolvidos os problemas dos seus eleitores e dos seus países, muitas vezes afigurando-se considerar que as melhores soluções para esses problemas podem ser soluções europeias. Soluções que, em princípio, aumentam a segurança das populações no sentido lato em que se defendeu que segurança, economia, bem-estar e justiça são as aspirações que estão na base da constituição política das comunidades humanas. Não é objetivo desta tese fazer recomendações sobre a estratégia mais adequada para atingir o desiderato da autonomia estratégica da UE ou a conveniência de tal autonomia ser um objetivo em si mesmo. Nem discutir a forma como a aparente inexistência de um comando centralizado afeta a probabilidade de a UE atingir tal condição.

Deve sublinhar-se, aliás, que não se considera um "defeito" ou um problema a inexistência de um comando centralizado para a integração. Descontando casos que resultam de conquistas militares ou de processos de descolonização, por exemplo, um processo de constituição de um novo ator político por agregação de unidades menores pode ser liderado de forma mais ou menos consentida por uma ou mais dessas unidades[73]. Ou pode ter uma liderança mais difusa e partilhada, em grande parte

[73] Referindo-se especificamente à criação de identidades nacionais (parecendo-nos óbvia, porém, a analogia com o nosso tema), Fukuyama identifica quatro vias que "podem ser trilhadas pacífica e consensualmente ou por meio da violência e da coerção", afirmando que as nações existentes são, historicamente, "um subproduto da combinação das quatro" (2018:165). Três delas – primeiro, a transferência de populações, colonizando novos territórios e/ou expulsando ou exterminando populações; segundo, a deslocação de fronteiras para criar territórios linguística ou culturalmente mais homogéneos; e, terceiro, a assimilação de populações minoritárias na cultura e na língua de um grupo maioritário –, ainda que experimentadas historicamente, obviamente não estão em perspetiva no projeto europeu iniciado a seguir ao fim da Segunda Guerra Mundial. Mas a quarta – "remodelar a identidade nacional para se ajustar às características existentes da sociedade em questão" – mais provavelmente, pelo menos em parte, sim. Fukuyama observa que "as 'nações' (…) são construídas socialmente de baixo para cima e de cima para baixo. Aqueles que fazem essa construção podem moldar deliberadamente essas identidades" (2018:163-165). Em modo "*top down*", "as políticas que mais fazem para moldar a identidade nacional são as regras da cidadania e da residência, as leis sobre imigração e refugiados e os programas usados no sistema público de educação para ensinar às crianças o passado da nação". Em modo "*bottom up*", "as 'histórias de um povo' são contadas pelos artistas, músicos, poetas, cineastas, historiadores e cidadãos vulgares" (idem:ibidem).

precipitada pelas circunstâncias de cada época ou momento, em que se vão sucedendo diversos protagonistas, desde governos, instituições comunitárias, burocracias nacionais e internacionais, "comunidades epistémicas" (Haas, 1992) e até indivíduos carismáticos, com geometrias variáveis ao longo do tempo, como claramente tem sido mais o caso da UE. Sem prejuízo de em cada momento os atores mais poderosos naturalmente tenderem a influenciar mais decisivamente o processo.

Com efeito, no processo de europeização, em que, como vimos, o poder e as estratégias dos estados membros não estão ausentes, os Estados mais poderosos em termos demográficos e económicos tendem a contribuir com um *upload* maior que os menos poderosos (Ferreira, 2016:*xi*; 85-88; e 100 e seguintes). Por isso se atribui tanta importância, e com razão, ao eixo franco-alemão.

O reconhecimento de que não existe uma estratégia centralizada não significa que não existam estratégias que podem ser adotadas para favorecer a integração, um debate que desde sempre acompanha o processo europeu. Neste contexto, assumir que não existe um plano centralizado com um cronograma bem definido para atingir um estado final de integração europeia, não significa que esta não resulte da agência humana. As teorias por que os estados ou as unidades políticas em qualquer tempo e época histórica estão em paz, cooperam e/ou se integram são diferentes das ações de um ator ou conjunto de atores que, a partir do pressuposto de que a integração de um determinado espaço é um futuro desejável (por exemplo, porque acaba com a guerra no interior desse espaço, porque permite proteger melhor o perímetro do dito espaço, por causa das vantagens económicas do efeito de escala, etc.), decidem com esse objetivo em mente promover políticas e estratégias que acentuem a interdependência e a intercomunicação, a mobilidade das pessoas, mercadorias, bens e serviços, ou a integração seletiva de certos setores mais facilmente integráveis ou mais imediatamente remuneradores esperando que, por exemplo, opere o efeito *spillover*.

Deutsch, por exemplo, concebia o efeito *spillover* sobretudo em termos da confiança (*trust*) que resultava da cooperação – que faria com que, por exemplo, a cooperação económica se alargasse à cooperação nas questões de segurança. No neofuncionalismo de Haas, por seu turno, o *spillover* fundamenta-se nas ligações funcionais que existem entre diferentes setores e que tornam difícil aprofundar a cooperação em certos setores, se não se alargar a cooperação a outros setores (Adler e Barnett, 1998:417; ver

também Dougherty e Pfaltzgraff, 2011:647-662). Neste contexto, referindo-se ao projeto europeu, Fukuyama assinala como a esperança de fundadores como Schuman e Monnet "era que a interdependência tornaria menos provável a guerra e que *a cooperação política lhe seguiria as pisadas*" (2018:166, ênfase nossa).

Enfim, numa estratégia neofuncionalista de integração o segredo está em focar a cooperação nos setores que, por terem mais interligações com outros setores, oferecem mais oportunidades ao alargamento da cooperação. Com efeito, independentemente da eficácia que se esteja disposto a atribuir-lhe, em termos absolutos, ou quando comparado com outras metodologias não mutuamente exclusivas para a integração como o intergovernamentalismo, facilitar *spillovers* pode ser uma estratégia para um objetivo. Esse objetivo pode ser mais "nobre" – por exemplo, acabar com as guerras fratricidas no espaço europeu – ou mais "materialista" – por exemplo, criar um mercado único que permita competir melhor nos mercados mundiais.

Por seu turno, no cerne da abordagem "pluralista", "cibernética" ou "transacionalista" de Deutsch, estava o pressuposto de que "*communication is the cement of social groups in general and political communities in particular. 'Communication alone enables a group to think together, to see together, and to act together'. Moreover, communication processes and transaction flows between peoples become not only 'facilities for attention' but factories of shared identification. Through transactions such as trade, migration, tourism, cultural and educational exchanges, and the use of physical communication facilities, a social fabric is built not only among elites but also the masses, instilling in them a sense of community*" (Adler e Barnett, 1998:7). Neste contexto, sem prejuízo da comunicação poder genuinamente "fabricar comunidades" *bottom up*, as observações de Deutsch sustentam a ideia de que, em modo *top down*, criar condições estruturais para que aumente a intensidade da comunicação e dos fluxos de interação no interior de um determinado espaço pode ser uma estratégia para promover interdependências e, em última análise, a integração.

Outras teorias debruçam-se sobre outros fatores que podem favorecer o processo de integração. Por exemplo, à medida que se expandem e densificam as instituições da integração, que se vão formando influentes comunidades epistémicas pró-europeias e que cada vez mais pessoas, especialmente quadros altamente qualificados influentes nas suas sociedades nacionais, se vão socializando nessas instituições e incorporando

no seu espírito a lógica do "interesse europeu", mais deverá crescer com o tempo o apoio à ideia da integração. Neste contexto, podem desenhar-se estratégias para favorecer a operação destes fatores.

Enfim, as razões que estão na origem de um projeto de integração tão singular como o europeu[74], as motivações concretas de cada protagonista, as teorias que o inscrevem em tendências com expressão à escala regional ou global, as teorias que sugerem que o mesmo serve melhor ou pior as necessidades de segurança e bem-estar das populações abrangidas, as quais, mais ou menos disso conscientes, eventualmente pressionam de baixo para cima os seus dirigentes no sentido de desenharem respostas a certos problemas que na prática só podem ter respostas europeias ou são respondidos mais convenientemente à escala europeia, ou as teorias que especulam sobre a probabilidade de sucesso ou de insucesso do projeto, são naturalmente todas elas dignas de nota.

O que, porém, importa sublinhar é que o cimentar da integração regional, se pode ser promovida ou resistida com intenção estratégica por parte de atores interessados, também pode ser mais ou menos propiciado por tendências económicas, tecnológicas e sociais de fundo, que podem gerar dinâmicas que estão para além daquilo que poderia ter sido produzido conscientemente pela estratégia intencional de um ator.

Por outro lado, como vimos, sendo teorias explicativas de fenómenos políticos e sociais, a operação dos pressupostos e postulados do "neofuncionalismo" ou do "transacionalismo" pode ser facilitada por estratégias "realistas". Em todo o caso, argumentamos nesta tese que, embora uma comunidade possa concebivelmente formar-se a partir do estabelecimento genuíno de diversos tipos de laços entre os membros de um grupo sem que tenha havido qualquer intenção prévia de produzir esse efeito, a partir de certo momento, se não logo desde o seu início, o processo de formação de uma comunidade tende a transformar-se num processo estratégico.

Dito isto, atribuir à inexistência de uma estratégia única e de um comando centralizado a eventual lentidão da integração europeia seria uma contradição nos seus próprios termos. Essa grande estratégia e esse comando centralizado existirão apenas se, quando

[74] Ou seja, um projeto fundamentalmente *cooperativo* e democrático, que não resulta, portanto, de uma conquista militar nem é imposto autocraticamente de cima para baixo, por muito que ocasionalmente se ouça nalguns países ou nalguns grupos algum clamor contra os "ditames" de Bruxelas ou do "eixo franco-alemão", num fenómeno de "resistência" que autores como Ferreira explicam (2016: 85 e seguintes).

e como consequência, ou mesma a grande finalidade, de a UE eventualmente se constituir como um ator político estrategicamente autónomo. Portanto, o critério do "sucesso" no "final" de um processo não pode ser transformado numa condição sem cuja verificação prévia o processo não pode fluir. Claro que, sendo um processo e não um momento, à medida que as estruturas "centrais" forem adquirindo mais competências e recursos, maior tenderá a ser a probabilidade de começarem a aparecer os contornos de uma estratégia mais centralizada e, até, de uma maior integração passar a ser um objetivo em si mesmo. Mas, no caso da UE, neste momento ainda são os governos dos estados-membros quem tem a chave da evolução.

Ou seja, em última análise, mais ou menos integração fundamentalmente depende das decisões dos estados-membros. Por outro lado, mesmo que um dia seja atingido a condição de integração "plena", decerto coexistirão no espaço público diversas "subculturas estratégicas", "tradições geopolíticas" ou "múltiplas personalidades estratégicas", tal como acontece com os atores "maduros".

7.2 Processo de amalgamento de uma comunidade de segurança. Modelo simplificado de visualização da progressiva integração da UE

O conceito de "comunidade de segurança" foi apresentado por Deutsch em 1957. O estudo das comunidades de segurança, porém, não teria grande seguimento durante décadas (para uma explicação das razões por que isto aconteceu, ver Adler e Barnett 1998:9). Para Deutsch, uma comunidade de segurança pode ser do tipo "amalgamada" ou do tipo "pluralista". Diferentemente da comunidade de segurança amalgamada, grosso modo equiparável ao Estado, a comunidade de segurança pluralista mantém a independência legal dos governos separados que a integram (Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:660). Numa tal comunidade, os Estados "*possess a compatibility of core values derived from common institutions, and mutual responsiveness - a matter of mutual identity and loyalty, a sense of 'we-ness', and are integrated to the point that they entertain 'dependable expectations of peaceful change'*" (Adler e Barnett, 1998:7). Adler e Barnett acrescentam ser uma questão de curiosidade sociológica que na sua busca por "leis sociais" que regulam a relação entre integração e paz, Deutsch e os seus colegas "*stumbled upon 'half-baked' integrative processes that offered 'a more promising approach to the elimination of war over large areas'*" (idem).

Adler e Barnett, 40 anos depois de Deutsch, revisitam o conceito de "comunidade de segurança", propondo um quadro para o estudo das mesmas (1998:29-65). Os autores visualizam uma evolução das comunidades pluralistas (as que analiticamente lhes interessam mais, porque a meio caminho entre o estado-nação e a nem sempre muito facilmente alcançável e visualizável integração de estados-nações diferentes) desde uma fase nascente até uma fase madura, passando por uma fase ascendente. Na fase madura distinguem variantes mais ou menos coesas ("*At this point we want to distinguish between the loosely and the tightly-coupled variants*") e propõem indicadores que evidenciam a emergência da variante menos coesa (multilateralismo, fronteiras não fortificadas, definição comum da ameaça, etc.) e da variante mais coesa (todos os indicadores da variante menos coesa e, ainda, um alto nível de integração militar, a coordenação política contra ameaças "internas", etc.) (ver Adler e Barnett, 1998:55-57).

Assim, por ordem crescente de coesão interna, sem prejuízo de se poderem admitir outros estados intermédios ou variantes, podem considerar-se (1) a comunidade de segurança pluralista em fase nascente; (2) a comunidade de segurança pluralista em fase ascendente; (3) a comunidade de segurança pluralista madura na variante pouco coesa; (4) a comunidade de segurança pluralista madura na variante muito coesa; e (5) a comunidade de segurança amalgamada.

A "definição comum da ameaça" é, pelo menos a partir da variante *loosely-coupled* de uma comunidade de segurança pluralista madura, na classificação de Adler e Barnett, um indicador de progressivo "amalgamento" da comunidade.

Este indicador de coesão de uma "comunidade de segurança" deve, no entanto, ser discutido. Numa comunidade de segurança amalgamada, um Estado, sobretudo um estado-nação razoavelmente coeso[75], não há grandes dúvidas: as ameaças à "segurança nacional" são por definição partilhadas e combatidas por toda a comunidade. Noutras "comunidades" o caso é mais complexo. A "definição comum da ameaça" pode

[75] Evidentemente a realidade demonstra quotidianamente que muitos estados são tudo menos comunidades de segurança amalgamadas. Divisões de ordem política, étnica ou religiosa, guerras civis, *estados falhados* cuja jurisdição pouco mais alcança que os portões da sede dos governos, "estados" dentro de Estados, corrupção em países ricos em recursos naturais, mas com estruturas político-administrativas frágeis, etc., são tudo realidades indesmentíveis no panorama internacional, sobretudo em certas regiões.

realmente ser o resultado de um processo de amadurecimento da comunidade. Mesmo assim, é preciso admitir que uma ameaça existe e que, a partir de determinado momento, partilhada, funciona como cimento aglutinador da comunidade. Mas também pode acontecer que, num determinado momento, numa comunidade que já existe, mas pouco coesa, o surgimento de uma ameaça comum a torne mais coesa. Ou que, num agregado que ainda não constitui uma comunidade, a resposta a uma ameaça comum seja o momento fundador da comunidade. Por outro lado, uma ameaça partilhada por diversos atores que não constituem uma comunidade pode suscitar uma resposta comum, mas, terminado o motivo que os ligou, voltam cada um para seu lado (ou seja, nem antes da ameaça se manifestar, nem depois de ela ter sido ultrapassada, se criou um sentimento, mais ou menos institucionalizado, de comunidade). Também se pode defender que, por definição, a constituição de uma "comunidade" é sempre uma resposta a uma ameaça. Neste caso, pode conceber-se uma comunidade que se organizou para enfrentar perigos decorrentes de fenómenos naturais. Por exemplo, fazer face à "ameaça" não intencional e de origem não humana de cheias sazonais (ou explorar melhor a oportunidade que decorre de as cheias tornarem extremamente férteis os solos inundados).

Não há, enfim, um único modelo de constituição de um centro de poder político. É verdade que a observação e análise de processos históricos efetuada por muitos autores antes de nós permitiu-nos argumentar que o impulso para a constituição do ator político é por norma a busca por segurança, bem-estar e justiça da comunidade. No fundo, a segurança é, no limite, em sentido lato, o fim último das diversas formas de organização política que as comunidades humanas foram adotando ao longo da história da humanidade, numa constante relação dinâmica entre interesses a proteger, ameaças a esses interesses e respostas para os defender adequadamente. A formação de comunidades e de sistemas políticos são fenómenos extraordinariamente complexos, cujo estudo aprofundado está para além do escopo desta investigação. Acreditamos, porém, ser possível inspirarmo-nos na noção, defendida por Adler e Barnett a partir do conceito inicialmente desenvolvido por Deutsch, de que existem diversos estádios ou fases de amalgamento progressivo das comunidades de segurança, para conceber um modelo ou esquema de raciocínio muito simples, que defina condições de possibilidade ou de viabilidade da constituição de um centro de decisão político-estratégica

autónomo. Sem outra pretensão, importa sublinhar, que não seja a de ajudar a visualizar um roteiro geral de progressão do processo europeu até ao ponto culminante da integração a partir do ponto ou grau de "amalgamento" em que presentemente se encontra a "comunidade de segurança UE".

Com efeito, trata-se apenas de perspetivar um processo com as particularidades da integração europeia, sem perder de vista que o significado de "autonomia estratégica da UE" que orienta esta investigação é a possibilidade de a UE, com o tempo, comandar capacidades de ação estratégica que lhe permitam agir, caso o queira, independentemente dos EUA.

O modelo contempla quatro passos ou fases: primeiro, sentimento de existência de interesses vitais comuns, de um modo geral tão ou mais importantes que os interesses exclusivos de cada ator[76]; segundo, sentimento da existência de ameaças existenciais contra esses interesses vitais comuns; terceiro, sentimento em cada ator de que, sozinho, ou com os arranjos de segurança existentes, não tem capacidade de proteger esses interesses; quarto, finalmente, sentimento de que a única solução prática viável para proteger esses interesses é aprofundar formas de proteção comum desses interesses com os atores que os partilham.

Assim, a primeira questão a ponderar é se entre a elite e os povos europeus se identifica um sentimento persistente de existência de interesses vitais comuns, quaisquer que eles sejam e como quer que, e em que extensão, tenham sido construídos.

Aquilo que, por norma, "oficialmente" se considera como o interesse vital de uma unidade política é a proteção dos objetivos nacionais que, codificados em muitas Constituições, os Estados garantem através da sua estratégia de segurança nacional ou de defesa nacional – no caso português, por exemplo, "a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas" (CRP, art.º 273.º).

O interesse vital, precipitando e legitimando a adoção de medidas extraordinárias ou excecionais dos mais variados tipos, até ao limite da mobilização total de uma comunidade, que lhe pode exigir os maiores sacrifícios, incluindo os que decorrem de uma eventual guerra prolongada, tem na prática muitas declinações.

---

[76] De acordo com o seu grau de importância os objetivos políticos podem classificar-se em vitais, importantes e secundários (Couto, 1988:65-66).

Com efeito, podem ser interesses materiais ou ideacionais. Pode ser a integridade territorial ou a segurança física dos cidadãos, com certeza. Pode ser o seu bem-estar económico. Pode ser, por exemplo, a segurança do abastecimento de produtos energéticos vitais para a economia do país. Pode ser o meio ambiente em geral ou um ecossistema em particular. Mas também pode ser o interesse em fazer face a um "horror" a que a humanidade não pode ficar indiferente, como um "bárbaro" atentado aos direitos humanos ou uma agressão injustificada de um país a outro; ou promover o estabelecimento de regimes democráticos, com base na convicção de que esse é um direito inalienável dos povos ou que as democracias não se combatem entre si.

No caso europeu, também pode ser um dia o interesse ou aspiração de a Europa ser uma unidade política soberana e independente. Numa comunidade que aspira à independência em relação a outro centro de decisão política, o primeiro interesse vital dessa comunidade provavelmente é alcançar a independência. Protegê-la uma vez alcançada vem depois[77]. Enfim, podem ser muitos outros exemplos concebíveis, e mesmo alguns que, por qualquer razão, ainda são de momento pura e simplesmente inconcebíveis, porque a própria história se encarrega de "produzir" interesses vitais e ameaças existenciais onde do antecedente não existiam. Para uma grande potência, atualmente, pode ser um interesse vital proteger a infraestrutura que, instalada no espaço sideral, garante uma série de serviços de transcendente importância para a vida na terra tal como a ela nos habituámos nas últimas décadas. As alterações climáticas ou o aquecimento global não eram até há 25 ou 30 anos percebidos com a importância com que o são hoje. O ciberespaço como o conhecemos simplesmente não existia há 30 e poucos anos. Enfim, pode ser qualquer coisa que emirja no sentimento europeu, de forma mais ou menos generalizada, por razões físicas ou psicológicas, de modo "natural" ou mais ou menos instrumentalizado por agentes interessados – em processos em que, como argumentámos, o poder conta – como algo que é vitalmente importante proteger. Quanto maior for o sentimento de que os interesses comuns europeus são mais importantes que os interesses nacionais propriamente ditos, ou que uns e outros são indissociáveis, ou que os interesses nacionais são residuais em relação aos interesses

[77] Implicitamente argumentando que em Portugal a "Nação" precedeu o "Estado", o Professor Borges de Macedo defende que "com a subida ao trono de D. Afonso III, termina o primeiro período da história de Portugal como Estado e o segundo como Nação, pois, neste último caso, o primeiro período vai até à conquista do poder político" (2006:49).

comuns europeus, melhor se verificará esta condição. No entanto, à partida, não é um interesse comum ocasional, por muito importante que ele seja, que precipita imediatamente a integração política inerente ao "amalgamento" pleno da "comunidade de segurança". Esta primeira condição pode, assim, ser uma condição necessária à concretização dessa integração, mas não é uma condição suficiente.

A segunda condição a verificar é se há a noção mais ou menos generalizada entre os europeus de que esses ou outros interesses são existencialmente ameaçados, ou seja, a noção de que existem ameaças existenciais contra interesses vitais.

Tradicionalmente, as ameaças existenciais contra a segurança nacional eram apenas as colocadas por outros atores estatais ou similares animados por uma intenção hostil. Atualmente, porém, aceita-se cada vez mais a ideia de um conceito alargado de segurança (Buzan e Waever, 1998). Neste contexto, a ameaça pode ser algo ou alguém, ou seja, a ameaça não tem de necessariamente resultar de uma intenção humana hostil, da ação de um adversário ou inimigo.

Por exemplo, a segurança física dos cidadãos europeus tanto pode ser ameaçada por um ator hostil como a Rússia (ator estatal) ou o Daesh (ator não estatal típico), como pela circunstância do planeta poder estar um dia em vias de ser atingido por um meteoro ou de ter de fazer face a uma série de pandemias altamente mortíferas. Sendo que uma ameaça existencial contra o ambiente, ainda que resultante de comportamentos humanos, pode não ter tido a montante a intenção específica de causar danos sobre este bem comum global.

Naturalmente na dimensão em que "autonomia estratégica da UE" é entendida como autonomia em relação aos EUA, as ameaças não partilhadas são aquelas em que importa focar, porque uma ameaça existencial contra a vida na terra (uma colisão com um meteoro de grandes proporções, por exemplo) provavelmente precipitaria uma rápida, genuína e incondicional aliança à escala global.

Tal como no caso dos interesses, admite-se que a forma como a ideia de que algo ou alguém constitui uma ameaça existencial se generalizou pode ter sido mais ou menos "natural" ou, com intenção estratégica, empregando todos os recursos de poder disponíveis e adequados, construída total ou parcialmente, a partir de uma base material mais ou menos sólida.

Dito isto, uma ocasional ameaça existencial, mais ou menos persistente, contra um interesse vital comum europeu, só por si não precipita necessariamente a integração. Pode simplesmente precipitar uma coligação de ocasião ou uma aliança mais ou menos estruturada e institucionalizada, que se pode desfazer uma vez ultrapassado o perigo. O interesse comum em defender a Europa Ocidental contra a ameaça soviética levou à formação da Aliança Atlântica, mas não ao que, concebivelmente, com alguma imaginação, poderiam ter sido, em modo federal ou confederal, os Estados Unidos do Atlântico Norte. Isto apesar de se tratar de uma ameaça extraordinária que persistiu durante décadas. Neste contexto, esta segunda condição também pode ser uma condição necessária ou facilitadora da concretização da autonomia estratégica da UE, mas, tal como a primeira, não é uma condição suficiente.

Assim, a noção mais ou menos generalizada de que as ameaças existenciais contra interesses vitais comuns não podem ser combatidas eficazmente de forma isolada por cada um dos estados-membros da UE é a terceira condição que deve ser verificada.

Neste caso, como no das duas condições anteriores, também a forma mais ou menos natural ou artificial como esta noção se generalizou, se foi total ou parcialmente construída a partir de uma base material mais ou menos consistente, etc., não é questão que interfira com a operação do raciocínio.

Também esta condição, por necessária ou facilitadora que seja, ainda não é suficiente para precipitar uma integração política. Aliás, o facto de uma dada ameaça não poder ser combatida eficazmente de forma isolada por cada um dos estados-membros não significa que o possa ser pelo conjunto dos estados-membros da UE. Nos EUA, por exemplo, antes da invasão da Ucrânia existia um debate entre os "*restraint scholars*", que consideram que a Europa tem condições para se defender sozinha da Rússia, sugerindo que os EUA podem aligeirar a sua pegada militar na Europa, e os "*'deep engagement' scholars*" que, pelo contrário, defendem que a Europa ficaria indefesa perante a Rússia se os EUA "abandonassem" a Europa (Meijer e Brooks, 2021).

Finalmente, a quarta condição a verificar é a existência de uma noção mais ou menos generalizada entre as audiências relevantes de que apenas um centro europeu de decisão política, a UE, com uma significativa capacidade de ação estratégica, pode em definitivo defender eficazmente os interesses vitais europeus contra aquilo que existencialmente os ameaça.

Ou seja, que tais interesses não podem ser defendidos eficazmente pelos próprios países cada um por si, nem pelas várias combinações de "capacidade própria" com as capacidades que podem ser mobilizadas por via da pertença a toda a espécie de alianças ou parcerias.

Ou seja, recorrendo à terminologia de Easton (1965) e Almond (1965), o resultado (*outcome*) combinado (1) das ações (*outputs*) dos estados-nações soberanos europeus, (2) da UE com a insuficiente capacidade de ação estratégica que comanda e (3) das alianças e parcerias de que países europeus fazem parte como a NATO, as Nações Unidas e outras, não satisfaz a exigência (*demand*) pela segurança e proteção dos seus interesses que as populações europeias exigem aos seus governos satisfazer. Deste modo, essa *exigência* genérica eventualmente começa a transformar-se numa *exigência* específica por uma Europa de Segurança e Defesa, por uma Europa estrategicamente autónoma ou por uma Europa mais politicamente integrada. Uma tal exigência, para se tornar efetiva, dificilmente poderá não estar associada a uma ideia progressivamente mais alargada e mais radicada – a qual poderá ter beneficiado em maior ou menor escala de eventos não programados com efeitos precipitantes ou aceleradores – de que não há hipótese de futuros risonhos para os europeus sem uma integração e uma independência cada vez maiores. Também quase seguramente uma tal ideia não será unânime, principalmente nos estádios iniciais.

Mais uma vez, a forma mais ou menos natural ou artificial como esta noção se generalizou, se foi total ou parcialmente construída a partir de uma base material mais ou menos consistente, não é uma questão que afete o raciocínio.

7.3 Sobre a aplicação do modelo simplificado ao caso da autonomia estratégica da UE. NATO e UE.

Na medida em que à nossa investigação interessa a noção de "autonomia estratégica da UE" como "autonomia estratégica em relação aos EUA", é importante perceber, mais do que os termos em que, em geral, as comunidades de segurança se podem comparar, os termos em que, em particular, se devem comparar a NATO e a UE.

As comunidades de segurança podem ser mais ou menos formais e ter mais ou menos expressão em instituições com "pegada" física. A comunidade dos países escandinavos, por exemplo, não tem grandes estruturas formais comuns. A NATO, enquanto

organização sucedânea do Tratado do Atlântico Norte – um tratado que, sem o mencionar expressamente, tinha em vista a "ameaça soviética" num espaço rigorosamente definido a Norte do Trópico de Câncer – tem uma "pegada" física que foi evoluindo com o tempo. Em linha, aliás, com a própria evolução da ameaça que lhe deu origem. As comunidades europeias, por seu turno, embora a sua formação, bem como a celebração do Pacto do Atlântico e a criação da República Federal Alemã se interligassem (Gaspar, 2022:68), não se formaram para diretamente fazer face a uma ameaça militar. Aliás, se há um mito fundador da integração europeia depois do fim da Segunda Guerra Mundial, é o de que esta é necessária para combater a "ameaça" de regresso a um passado de guerras fratricidas. Convém, por isso, perceber algumas diferenças fundamentais entre a NATO e a UE, para igualmente se perceber os termos em que as duas organizações se podem comparar entre si.

A NATO é uma organização que, com uma estrutura política e militar com procedimentos bem definidos, simboliza e materializa a aliança política entre a maior parte da península europeia e a América do Norte. O Conselho do Atlântico Norte, órgão de direção política da Aliança Atlântica, reúne ao nível dos chefes de estado e de governo (não estando definida uma periodicidade, ordinariamente a cimeira de chefes de estado e de governo normalmente reúne de dois em dois anos), bem como ao nível dos ministros dos negócios estrangeiros e dos ministros da defesa (neste caso, sim, está definido o número e tipo de reuniões ministeriais que ao longo do ano se realizam ordinariamente), além de estar reunido em permanência na sede da NATO em Bruxelas, ao nível dos embaixadores representantes permanentes dos países aliados. Ao nível político-militar, o Comité Militar da NATO, por exemplo, reúne os chefes da defesa (*chiefs of defence*, ou CHODs), o equivalente em Portugal ao CEMGFA, os quais também têm os seus representantes permanentes em Bruxelas.

A coligação global contra o Daesh, por exemplo, constituída por mais de 80 parceiros, também pode reunir de acordo com estes ou outros formatos. Mas não tem, como é evidente, nem de perto nem de longe, o grau de estruturação que tem a NATO. O secretariado internacional e o estado-maior militar internacional da NATO são estruturas relativamente complexas que, atualmente servidas no seu conjunto por mais de 1500 funcionários, funcionam há dezenas de anos (estes números não incluem o efetivo dos quartéis-generais militares e outras organizações que constituem a estrutura

de comando militar integrada da NATO). Mas mesmo a NATO, apesar do seu grau de estruturação, que não tem paralelo em mais nenhuma aliança existente à face do planeta, não replica propriamente a administração de um país[78].

Acresce que, mais do que simplesmente vocacionada para aspetos de planeamento e de execução de uma estratégia operacional, a atividade da NATO tem subjacente um conceito estratégico aprovado pelos chefes de estado e de governo, que vigora por tempo indeterminado, ainda que por norma relativamente longo (antes do conceito estratégico aprovado em 2022 na cimeira de Madrid, os últimos conceitos estratégicos da Aliança tinham sido aprovados em 1991, 1999 e 2010). Naturalmente diferente de uma "estratégia de segurança nacional" dos EUA ou de um "conceito estratégico de defesa nacional" português, o conceito estratégico da Aliança é produto do labor coletivo de dezenas de aliados que, cada qual, tem os seus interesses próprios para além do interesse comum que o leva a fazer parte da NATO e a ter subscrito o tratado do Atlântico Norte. Antes da adesão da Finlândia em 2023 e da Suécia em 2024, a aliança contava em 2022 com 30 membros, em resultado de diversas vagas de adesões que foram engrossando o coletivo formado pelos 12 membros fundadores que em 1949 originalmente assinaram o tratado de Washington.

Nada impede comparar a NATO com a UE, mas a comparação requer cuidado. Os aliados da NATO não formam um mercado comum. Não há uma cidadania NATO. Não há

[78] O orçamento global da NATO, financiado de acordo com uma fórmula que contempla o PIB de cada aliado, é de cerca de dois mil e 500 milhões de euros, grosso modo a escala de grandeza do orçamento de defesa de um país como Portugal. Por outras palavras, sendo significativo, não é muito quando comparado com o orçamento de defesa dos EUA, por exemplo, que é de mais de 800 mil milhões de dólares. Com efeito, o montante de dois mil e 500 milhões de euros corresponde a 0,3% do total da despesa de defesa efetuada por todos os aliados. É este montante que sustenta toda a Organização e toda a sua infraestrutura. Com efeito, os fundos comuns da NATO financiam três orçamentos: o orçamento civil, que cobre os custos de operação do quartel-general da NATO em Bruxelas; o orçamento militar, que cobre os custos da estrutura de comando; e o NSIP (*NATO Security Investment Programme*), que financia a infraestrutura militar e algumas capacidades como sistemas de comando e controlo, incluindo comunicações por satélite, pipelines e outras. Este orçamento não inclui aquilo que cada aliado gasta quando voluntariamente (todas as contribuições são voluntárias e cada aliado suporta individualmente os custos inerentes) projeta uma força nacional – seja um batalhão, um navio ou um destacamento aéreo – numa operação ou missão da NATO decidida pelo Conselho do Atlântico Norte. Como organização, a NATO não tem forças armadas próprias e cada país decide soberanamente as forças que quer ou não empenhar (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm). Está em curso um processo de que poderá resultar um aumento significativo, para o dobro ou para o triplo, dos fundos comuns da NATO (Conceito Estratégico da NATO, 2022: §48; Declaração da Cimeira de Madrid, 2022: §19), um aumento que, a ocorrer, terá consequências materiais e um simbolismo extraordinários. No entanto, mesmo que aumente para o triplo, por exemplo, os fundos comuns da NATO serão ainda assim inferiores a 1% ao conjunto das despesas militares totais dos aliados.

Tribunal de Justiça, Banco Central ou Tribunal de Contas NATO. A Aliança não tem, portanto, de produzir atos legislativos como regulamentos e diretivas, nem de estabelecer os órgãos políticos comunitários e intergovernamentais que produzem a legislação, nem as estruturas administrativas ou os órgãos judiciais que garantem o funcionamento do mercado interno nos termos acordados. Embora no preâmbulo do Tratado de Washington de 1949, se afirme o compromisso das partes com os princípios da democracia, não existem critérios de adesão à NATO comparáveis aos critérios para um país aderir à UE (art.º. 49.º, TUE). Ao contrário da UE, em que a Comissão pode, por exemplo, condicionar a atribuição de fundos comunitários a um estado-membro, a NATO não tem mecanismos para acionar contra um aliado que não respeite o Estado de Direito. E por aí fora.

Uma "atlantização" comparável à "europeização" com o sentido de que atrás falámos não existe. Como qualquer pessoa que tenha servido na NATO sabe muito bem, isto não significa que os processos de decisão da Aliança e os procedimentos nele adotados, muito influenciados pelos EUA, não afetem e não provoquem um certo efeito de padronização nos procedimentos e processos de decisão político-militares nacionais dos aliados. Aliás, através do seu processo de planeamento de defesa, por exemplo, ou do estabelecimento de determinados modelos de forças, a NATO efetivamente influencia as opções de estratégia genética militar dos aliados, principalmente dos mais pequenos[79]. Embora, em última análise, a NATO não determine as decisões de investimento em armamento e equipamento militar, que naturalmente são decisões soberanas dos governos de cada um dos aliados, ao influenciar decisões relativas à edificação e estruturação a prazo dos meios militares, a NATO está também a influenciar aquelas que poderão ser, para cada aliado, durante períodos mais ou menos prolongados, as suas opções de resposta militar em situações em que estas opções tenham de ser equacionadas. Por outro lado, a padronização dos procedimentos militares para aumentar a interoperabilidade entre os aliados é um objetivo muito importante da NATO e nele têm um papel fundamental, entre outros, o Comité de

[79] Pode alegar-se que os "*capability targets*" atribuídos a/negociados com cada aliado derivam de requisitos de capacidades que foram acordados por todos os aliados, requisitos esses que decorrem de conceitos estratégicos e orientação política também aprovados por todos, o que é verdade. Mas, não obstante cada aliado ser soberano, em todos esses momentos evidentemente opera a influência relativa de cada aliado.

Padronização e o *NATO Standardization Office*. Mas, repete-se, isso não é equiparável à "europeização" de que falámos antes.

Como organização, a NATO é fundamentalmente um fórum de consulta e decisão política e uma estrutura de comando e controlo político-militar, que inclui uma estrutura de comando militar integrada. O comandante estratégico militar das operações da NATO, o SACEUR, cujo quartel-general NATO se situa em Mons, na Bélgica, é simultaneamente comandante do EUCOM norte-americano, uma das seis regiões militares em que os EUA dividem a superfície do planeta. Muito importante é ter a noção de que a NATO, embora administre algumas poucas capacidades comuns, não tem forças armadas próprias e cada país decide soberanamente as forças que quer ou não empenhar em missões ou operações da NATO.

A UE é, obviamente, algo de completamente diferente da NATO. As instituições da UE, de que já falámos, muito pouco ou nada têm que ver com a NATO. As instituições da UE são as instituições do supranacionalismo que está vertido nos tratados europeus. Com os limites que os próprios tratados consagram. A UE não pretende ser uma NATO europeia. O "aprofundamento" da União pode levar com o tempo a um aumento das competências e dos recursos atribuídos à política externa? O mesmo em relação à política de segurança e defesa? Com o tempo, essas competências poderão aproximar-se daquelas que são na atualidade as competências de um estado soberano? Pela sua escala demográfica e económica é natural que um tal "estado" deva ser considerado uma grande potência e que se porte como tal? Obviamente todas estas perguntas podem ser respondidas afirmativamente. As consequências estratégicas da eventual concretização dessa possibilidade são, aliás, o que dá o mote para esta investigação. Mas a UE ainda não chegou a esse ponto. Nem é certo que chegue.

Nestas circunstâncias, comparar a "potência" da UE, ou até mesmo simplesmente da PCSD, com a da NATO é um pouco problemático. Em muitas coisas, a ação externa da União, que tem um alcance global, vai muito mais longe e com muito mais intensidade do que a NATO. Esta, pelo menos por enquanto, apesar de ter parceiros "*accross the globe*" e de efetuar missões e operações a distâncias estratégicas da área de jurisdição do tratado do Atlântico Norte (como aconteceu no Afeganistão), tem um escopo de atuação mais circunscrito e mais limitado ao âmbito militar (o que, repete-se, não significa que não seja uma aliança eminentemente política, como é óbvio). A capacidade

militar de que a UE pode dispor é naturalmente menor que a da NATO. As forças que, transferindo a autoridade de acordo com as modalidades adequadas a cada caso, os estados-membros da UE que são simultaneamente aliados na NATO, colocam à disposição da NATO, são as mesmas que podem colocar ao dispor da UE. A capacidade militar que a NATO tem também é a que lhe é dada pelos aliados, acontecendo um deles ser a maior superpotência militar da história da Humanidade. Os EUA, porém, não são um estado-membro da UE. Portanto, mesmo admitindo que comandava capacidades de comando integrado semelhantes às da NATO, a UE não pode dispor das capacidades militares em termos quantitativos e qualitativos que pode a NATO.

Dito isto, uma eventual "NATO europeia" teria tanta autonomia estratégica como a NATO. Ou seja, nenhuma. Com efeito, assim como não é por existir a NATO que existe uma "autonomia estratégica transatlântica" ou uns "Estados Unidos do Atlântico Norte", também não será por simplesmente existir uma aliança político-militar europeia parecida com a NATO que necessariamente passará a haver uma "autonomia estratégica europeia".

Reconhece-se à Aliança Atlântica, sem dúvida, a existência de estruturas e processos de decisão político-militar – a NATO – com um grau de institucionalização sem paralelo com o de qualquer aliança existente no mundo; depois, uma longevidade que já vai em quase 75 anos, no que também é um caso muito pouco comum, porventura singular, na história da humanidade; e, finalmente, a existência de uma cultura organizacional que facilmente sente qualquer civil ou militar de qualquer nacionalidade que nela sirva ou que com ela interaja.

No entanto, na Aliança Atlântica cada aliado é soberano. Os EUA e Portugal, por exemplo, como estados soberanos que são, têm ambos autonomia para conceberem e executarem cada qual a sua grande estratégia. Porém, a escala com que os EUA podem influenciar decisivamente eventos, e a distância geográfica a que o podem fazer, são naturalmente muito maiores que as de qualquer outro país da NATO, mesmo de países como o Reino Unido ou a França, que são potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Numa "NATO europeia" sem os EUA, simplesmente aconteceria este país poder não ser o mais poderoso influenciador das respostas dessa aliança. O que aconteceria numa "NATO" à base dos estados-membros da UE, admitindo que de algum modo os EUA se

dispensavam de procurar influenciá-la na base das relações bilaterais que continuariam por certo a ter com todos e cada um dos países europeus, era os mais poderosos influenciadores dessas respostas com toda a naturalidade passarem a ser a Alemanha e a França, seguidos de perto por Itália, Espanha, Polónia e por aí fora.

Portanto, se não é por existir *a* NATO que existe uma "autonomia estratégica transatlântica" e uns "Estados Unidos do Atlântico Norte", e se não é por amanhã existir uma "NATO europeia" que passa a existir uma "autonomia estratégica europeia" e uns "EUA da Europa", não é linear que seja por os EUA "abandonarem" militarmente a Europa e/ou a UE desacoplar estrategicamente dos EUA que a UE automaticamente se transforma num centro de poder político com autonomia estratégica.

Sem prejuízo da noção de que na constituição de qualquer ator político existe por norma uma mistura de impulsos *top down* e *bottom up*, o "amalgamento" verdadeiramente voluntário de uma comunidade de segurança ao ponto de constituir um ator político estrategicamente autónomo tem de ser maior do que o que pressupõe uma aliança, mesmo quando esta até pode ser bastante coesa.

Dito isto, a noção mais ou menos generalizada e persistente de que apenas um centro de decisão política europeu, a UE, dotado de autonomia estratégica ou de significativa capacidade de ação estratégica, pode defender eficazmente um conjunto alargado de interesses assumidos como vitais pelas populações dos estados-membros contra aquilo que existencialmente os ameaça, sem dúvida tenderá a ser, uma vez verificada, uma condição fortemente mobilizadora da constituição de uma entidade europeia soberana.

7.4 Da verificação sucessiva e/ou simultânea, e mais ou menos gradual, das condições de viabilidade da autonomia estratégica da UE

Teoricamente, de um modo geral, o interesse surge antes da ameaça, quanto mais não seja porque, por definição, a noção de ameaça está intrinsecamente ligada à noção de produção de danos sobre um determinado bem, valor ou interesse.

Dito isto, relativamente ao roteiro ou modelo que apresentámos e discutimos, a manifestação de "ameaças existenciais contra interesses vitais europeus" não depende da construção prévia dos "interesses vitais europeus", como se de duas fases consecutivas perfeitamente encadeadas de um processo se tratassem. O processo de construção de interesses e ameaças é interativo e iterativo. Um interesse económico,

ou outro qualquer interesse material ou ideacional, pode suscitar um interesse de segurança (tal como numa determinada "unidade política", desde o clã ao mais sofisticado dos estados-nações, o interesse de bem-estar e o interesse de garantir a proteção contra as ameaças à segurança necessária à prossecução das atividades que garantem tal bem-estar, são como que duas faces de uma mesma moeda). Um interesse de segurança, por seu turno, pode suscitar o interesse mais específico de edificar instrumentos defensivos e ofensivos de determinada natureza, etc.

Ou seja, não é possível isolar de um determinado contexto o processo teoricamente linear em que a ameaça sucede ao interesse. Acresce a dificuldade de a própria interpretação em cada momento do que constitui o interesse comum europeu ser, não obstante a definição constante nos tratados, um processo disputado e, na verdade, em constante evolução. Como em constante evolução está o interesse de cada país, mesmo se no dia a dia essa perceção nem sempre é imediata.

No conjunto dos interesses nacionais de cada estado-membro, o interesse comum europeu pode ter uma importância relativa diferente para cada um. Diferentes estados-membros podem ter ideias diferentes sobre se se deve designar algo ou alguém como uma ameaça, sobre as características da eventual ameaça designada e sobre a parte da resposta a tal ameaça que deve ser puramente europeia. Estados-membros que, em particular, são simultaneamente aliados na NATO, podem ter ideias não necessariamente semelhantes sobre qual deve ser a repartição do trabalho estratégico entre a NATO, a UE e os estados-membros individualmente. As ideias de um estado-membro sobre uma resposta concreta a curto ou médio prazo numa determinada situação frequentemente não estão desligadas do que são os interesses de longo prazo do estado-membro em relação ao projeto europeu e à forma como este deve interagir com ou acomodar o interesse desse estado-membro nas relações transatlânticas. Acresce que as audiências relevantes para a decisão estratégica em cada estado-membro não são monolíticas. Não apenas os estados-membros podem ter ideias diferentes, como dentro de cada estado-membro convivem ideias muito diferentes. Entretanto, há ideias que são transversais a diversas audiências em diferentes estados-membros, constituindo-se grupos de interesse multinacionais mais institucionalizados, como são, por exemplo, as grandes famílias políticas europeias (socialistas e sociais-democratas, populares, liberais, etc.), ou menos institucionalizados, como pode ser um

grupo de pressão que mais ou menos espontaneamente se cria para apoiar ou protestar contra algo.

Se, em termos teóricos, de um modo simples e linear, a existência de uma determinada ameaça contra um determinado interesse comum europeu deverá suscitar uma determinada resposta, na verdade interesses, ameaças e respostas formam um complexo muito dinâmico, interativo e interdependente. As respostas podem alargar o perímetro dos interesses, novos interesses ou interesses mais alargados podem ficar expostos a novas ameaças e por aí fora.

Note-se, por outro lado, que aparentemente o processo estar mais ou menos "adiantado" numa perspetiva linear que já vimos dever ser aplicada com precaução, não significa irreversibilidade nem certeza sobre se o destino final é a integração e a autonomia estratégica plena. Uma vez preenchida uma condição ou atingida uma fase ou *milestone* do processo, três cenários se divisam: voltar para trás, pouco ou muito, e mais ou menos aceleradamente, até ao limite da maior fragmentação concebível; a estagnação por períodos mais ou menos prolongados; e a progressão, mais ou menos vincada, e mais ou menos veloz, até ao limite da autonomia plena. Cada "fase" pode, assim, ser mais ou menos demorada. Pode haver avanços lentos seguidos de grandes acelerações, ou vice-versa. Mesmo atingido, num futuro indeterminado, um destino "final" de autonomia estratégica como a definimos, a história demonstra não existirem unidades políticas eternas.

Neste contexto, reitera-se que o modelo ou roteiro simplificado de constituição da UE como um ator político-estratégico tem apenas o propósito de aferir o grau de "amalgamento" da "comunidade de segurança UE", importante para se perceber o ponto a partir do qual mais adiante serão discutidas possibilidades de evolução.

A UE não é obviamente um ator político-estratégico independente. Aliás, esta investigação não faria sentido se o fosse. À política externa e de segurança *comum* e à política *comum* de segurança e defesa da UE não subjazem, pelo menos por enquanto, uma "*comunidade* política" com uma coesão comparável à que se observa numa "comunidade nacional". Uma comunidade que resulte da perceção profundamente interiorizada não apenas de amplos interesses vitais *comuns*, mas também de uma história real ou imaginada de combate a ameaças efetivas ou potenciais, mas todas elas *comummente* percebidas como incindindo muito perigosamente sobre esse interesse

comum de uma forma que só pôde, pode e poderá ser respondida eficazmente pela comunidade como um todo e por mais ninguém. Sem prejuízo de a interiorização de interesses vitais comuns poder ser mais profunda numas "comunidades políticas" que noutras e, mesmo no interior de uma que tenha interesses comuns bem interiorizados e consensuais, poderem existir grandes divergências quanto à definição daquilo que ameaça esses interesses ou quanto à forma mais adequada de enfrentar as ameaças.

Aplicado à UE o modelo simplificado concebido para se perspetivar ou, num dado momento, aferir o "grau de integração" ou de "capacidade de ação estratégica" face ao que pode ser a capacidade de ação estratégica inerente a uma "autonomia estratégica plena", verifica-se que esta ainda está em estágios relativamente iniciais. Com efeito, apesar da extraordinária construção que a UE já é, do processo de "europeização" dos estados-membros e da notável capacidade de ação externa que já tem, incluindo aquilo que vimos ser a diversos títulos o poder normativo da UE, os estados-membros verdadeiramente ainda não querem transferir muitos dos seus poderes soberanos, designadamente no domínio da defesa nacional, para as instituições supranacionais.

Se os EUA "abandonassem" militarmente a Europa, designadamente porque outras prioridades a isso o forçassem, não é certo que a resposta da UE fosse a de uma maior integração política e/ou de um aumento dramático das suas capacidades de ação estratégica. Note-se que a permanência ou abandono da presença militar norte-americana na Europa não depende da existência da NATO. A Aliança Atlântica pode continuar a existir, mas as estruturas de consulta e decisão político-militar e de comando militar integrado podem reduzir dramaticamente. E a NATO pode acabar, mas a presença militar norte-americana permanecer mais ou menos inalterada ou reformulada na base de arranjos bilaterais com países europeus.

Na hipótese de deixar de existir o "cimento" que une os aliados na NATO, uma "NATO europeia" só existirá se houver um "cimento", uma razão de ser ou ideologia que una os seus membros. Mas, reitera-se, tal como a NATO não é, uma eventual "NATO europeia" não seria, por si só, um ator político-estratégico independente. Mais de 70 anos de NATO criaram uma "comunidade de segurança pluralista madura" algures entre as variantes "*loosely coupled*" e "*tightly coupled*", para usar a terminologia de Adler e Barnett, mas como é bom de ver não criaram uns Estados Unidos do Atlântico Norte.

Dizer isto não significa de modo algum que num qualquer momento futuro uma "NATO europeia" não possa ser uma boa resposta às necessidades da segurança europeia, sendo certo que, em princípio, uma aliança faz-se contra uma ameaça comum. Por outro lado, descontando eventuais sinergias que resultassem de um efeito de escala, da interoperabilidade, etc., a capacidade de ação estratégica *material* que uma tal aliança tivesse não poderia ser diferente da que lhe fosse conferida pelas capacidades dos seus membros. Tal como a NATO, nem mais nem menos.

Ao mesmo tempo, nada na história nem na geografia permite afirmar que a autonomia estratégica plena da UE seja uma impossibilidade. Aliás, o que a história inequivocamente demonstra é que, por norma, não há muitos processos fáceis de constituição de novos atores políticos. Mas inequivocamente nos demonstra também que, normalmente não sendo uma empresa fácil, o iniludível facto é que eles acontecem[80]. Neste contexto, é também iniludível o facto de que existe a ideia de que uma Europa mais integrada constitui uma boa solução para muitos problemas com que os europeus se defrontam. E vimos como as ideias podem ter um efeito poderosíssimo. Mais do que simplesmente uma ideia, as instituições que no seu conjunto formam a UE existem. Estas instituições tornam mais fácil, havendo um catalisador, com relativa rapidez a integração "escalar".

O modelo esquemático, num quadro em que é muito grande a diversidade de processos constitutivos de atores políticos estrategicamente autónomos, não pretende obviamente esgotar as condições cuja verificação contribui para a viabilidade da constituição de uma unidade política estrategicamente autónoma. Muito menos tem o propósito de, a partir dessas condições, estabelecer indicadores de progressão de tais processos. A ideia foi, sobretudo, a de ter uma melhor noção do ponto em que se está no processo da integração e de eventual autonomização estratégica da UE em relação

[80] O eventual processo de constituição de um sistema político "UE" com a faculdade de conceber e executar uma grande estratégia de forma autónoma será por certo diferente do que foi a constituição inicial dos EUA, resultante de uma guerra de independência em que as treze colónias que se tinham estabelecido na costa Leste da América do Norte se saíram vitoriosas numa guerra de independência contra a potência colonial britânica. Será também diferente do processo de constituição da atual República Popular da China, no final de uma guerra civil que tem as suas causas próximas, mas que muitos inscrevem também na alternância de longos períodos de unidade e de fragmentação que ao longo de uma história milenar se sucederam no espaço chinês. E será provavelmente diferente das unificações italiana e alemã do século XIX, como será diferente de qualquer outro processo, porque, com as suas semelhanças e diferenças, não há dois processos iguais.

aos EUA. Para se ter uma perspetiva clara de como tais processos podem evoluir, seria preciso dominar todos os fatores que o podem acelerar ou retardar.

As discussões sobre a cultura estratégica e a autonomia estratégica da UE têm muitas vezes subjacente a perceção de que uma Europa cada vez mais integrada é essencial para proteger os valores e os interesses dos cidadãos europeus. Mas no estado atual de "maturação" da UE, os dirigentes e os cidadãos da UE não sentem que a constituição de um estado europeu é imperativa e urgente. Nem estão preparados para levar até às últimas consequências a constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo. No ambiente estratégico prevalecente na era atual – a Era Nuclear, cujo término é impossível de prever –, provavelmente isso incluiria a necessidade de a UE se dotar de um arsenal nuclear estratégico e de um comando centralizado para garantir a eficácia do seu papel dissuasor.

Com efeito, sendo inegável que a ideia de uma Europa mais integrada existe e frequentemente emergirem oportunidades de que efetivamente resultam movimentos integradores, mesmo se por vezes em modo de geometria variável, são inúmeros e difíceis de ultrapassar os obstáculos que se colocam à concretização plena do projeto, como exemplificam as discussões efetuadas nos três próximos capítulos.

Capítulo 8 – Limites do alargamento e consequências para o aprofundamento da UE

8.1 Limites do alargamento

Não havendo integração europeia sem os europeus ou a maior parte deles, o sucessivo alargamento a outros países europeus é uma dimensão inerente ao próprio processo. Neste contexto, discute-se frequentemente se o alargamento pode prejudicar o aprofundamento, diminuindo a solidez ou o grau de coesão da construção política. A discussão é pertinente. A entrada de novos membros num agregado suscita normalmente necessidade de adaptação, havendo o risco de perturbação na continuidade do funcionamento do conjunto até que os novos elementos estejam completamente integrados. Também é pertinente a discussão sobre qual o tamanho ótimo de uma organização, incluindo a dimensão máxima a partir da qual a mesma pode deixar de ser viável sem alterar profundamente as suas características.

O art. 49.º do TUE estabelece que qualquer Estado europeu disposto a respeitar e empenhado em promover os valores europeus[81] inscritos no art. 2.º pode pedir para se tornar membro da UE, uma condição cuja satisfação tem de ser validada unanimemente por todos os estados-membros[82]. Não estando o estado final da integração inscrito nos tratados, a "criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa" é uma resolução inscrita no preâmbulo do TUE e repetida no seu artigo primeiro. Na matriz genética da União de algum modo está inscrita, portanto, a vocação de encontrar solução para eventuais tensões entre alargamento[83] e aprofundamento.

---

[81] "A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres" (artigo 2.º do TUE).

[82] Os critérios político, económico e do acervo comunitário que têm de ser verificados para um país aderir à UE foram fixados no Conselho Europeu de junho de 1993, em Copenhaga, sendo por isso conhecidos por "Critérios de Copenhaga" (https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html).

[83] Para alguns, o alargamento contém mais do que uma dimensão aspiracional, devendo ser considerado como um interesse vital, para a Europa não voltar ao passado. Citando um discurso do então MNE alemão em 2000, numa altura em que se debatia o alargamento da UE a Leste, Buzan e Waever observavam como para muitos "*if Eastern Europe is left forever in the old 'system of balance', this will spill back on Western Europe*" (2003:362).

Por outro lado, a Europa continente é diferente daquilo que normalmente são considerados os limites de uma potencial geografia política da Europa[84]. Com efeito, pode colocar-se a questão do alargamento a países que geograficamente não são exclusivamente europeus.

Dois gigantes demográficos, para a escala europeia, são euroasiáticos: a Turquia e a Rússia (esta última o maior país do mundo e, portanto, também um gigante territorial). Em ambos os casos a maior parte dos seus territórios fica na Ásia. E, no caso da Turquia, ao contrário da Rússia, a maioria da sua população também. Poderia ser razoável, portanto, colocar-se a questão destes países serem considerados países europeus, para efeitos de eventual adesão à União. Mas tal questão em relação à Turquia foi ultrapassada a partir do momento em que se aceitou a candidatura do país. A Turquia pode nunca chegar a ser admitida. Mas não é por não ser considerada europeia. Se o não fosse, a sua candidatura não teria sido aceite. A Rússia nunca se candidatou. Mas, se num futuro mais ou menos distante se candidatasse, não se antevê que, à partida, atento o critério de ter uma parte europeia (a parte europeia da Rússia corresponde a cerca de 35% da superfície europeia), a sua candidatura pudesse ser considerada despropositada, sobretudo se cumprisse os critérios de Copenhaga[85].

Há países cuja localização geográfica no Cáucaso os coloca em zonas de fronteira entre a Europa e a Ásia, principalmente a Arménia e a Geórgia, que alguns consideram culturalmente europeus e com mais afinidades com a Europa do que a Turquia[86].

---

[84] Consideramos que os territórios ou domínios ultramarinos franceses, os territórios neerlandeses nas Caraíbas, os enclaves espanhóis em Marrocos e outras situações especiais não afetam a análise.

[85] Nem todos terão a mesma opinião. Em meados dos anos 1990, numa altura em que, com as recentes adesões da Áustria, da Finlândia e da Suécia, a UE contava com 15 estados-membros, e a NATO ainda não tinha iniciado o alargamento a Leste, Huntington, constatando que as fronteiras norte, oeste e sul da Europa são delimitadas por mares, pergunta-se sobre onde se encontraria a fronteira oriental da Europa e quem poderia ser considerado europeu "e, como tal, ser membro potencial da UE, da NATO e de outras organizações comparáveis" (1996:184-185). Para o autor, a fronteira que separava os povos cristãos do Ocidente herdeiros de Roma e os povos muçulmanos e ortodoxos herdeiros de Bizâncio, uma linha que remonta à divisão do Império Romano, no século IV, e à criação do Sacro Império Romano no século X, que se tem mantido relativamente estável nos últimos 500 anos, fornecia a resposta mais convincente (1996:185 e seguintes). Tratava-se de uma linha que partindo do Norte, na fronteira entre a Noruega e a Rússia, se estendia para sul até aos Balcãs e ao Mediterrâneo, cortando mais ou menos a meio a Ucrânia, "separando os uniatas, a ocidente, dos ortodoxos, a oriente" (idem:185). Numa lógica parecida, Steiner, por exemplo, refere-se a Moscovo como "já um subúrbio da Ásia" (2004:26). Voltaremos ao assunto no capítulo 11.

[86] Ver, por exemplo, https://www.quora.com/Why-is-the-Caucasus-sometimes-considered-European-but-Turkey-is-not

Para evitar uma longa discussão sobre quais deverão ser considerados os países europeus, admite-se que são todos os países da "Comunidade Política Europeia" (decorrente de uma iniciativa francesa, reuniu pela primeira vez em Praga em outubro de 2022 e pela segunda vez em Chisinau em maio/junho de 2023) mais a Rússia e a Bielorrússia. Com efeito, na ocasião da primeira reunião desta "Comunidade", para já apenas uma plataforma informal de diálogo que se pretende reunir duas vezes por ano[87], foi reconhecido que ela abarcava todos os países europeus, menos a Rússia e a Bielorrússia[88]. A "geografia" desta "comunidade" fundamentalmente coincide, aliás, com a do Conselho da Europa em 2022, antes da Rússia ter sido expulsa (figura 4).

EUROPA

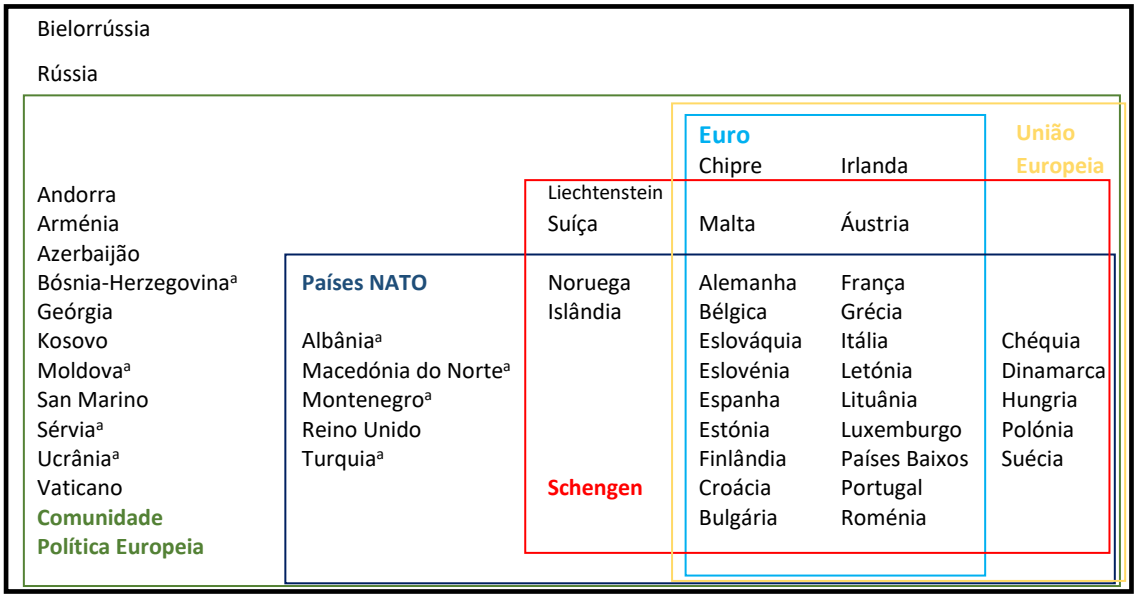

Figura 4 – A geometria variável da Europa política
([a] candidatos à UE)

Em números redondos, a "Europa" da figura acima corresponde a uma população de aproximadamente 750 milhões de habitantes e a uma superfície de aproximadamente 25 milhões de quilómetros quadrados. Sem a Rússia e a Bielorrússia estes números passam para cerca de 600 milhões de habitantes e 7 milhões de quilómetros quadrados. Em termos demográficos, estes números comparam com cerca de 1400 milhões de habitantes da China e da Índia cada uma e 330 milhões de habitantes dos EUA, os três

[87] https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)734671

[88] Ou seja, Rússia e Bielorrússia serem países europeus é antes de mais uma evidência geográfica: "*Russia was the one major European power not invited to the gathering at Prague Castle along with Belarus, its neighbour and supporter in the war against Ukraine*" (Tidey, 2022).

países mais populosos do mundo. Em termos de superfície, por seu turno, estes números comparam com os quase 10 milhões de quilómetros quadrados do Canadá, dos EUA e da China cada, os 8,5 milhões de quilómetros quadrados do Brasil e os 7,7 milhões de quilómetros quadrados da Austrália.

Numa comparação grosseira, a Europa da figura, incluindo, portanto, a Rússia e a Turquia, é em termos demográficos cerca de metade de países como a China ou a Índia e o dobro dos EUA. Em termos territoriais, a Europa sem a Rússia é mais ou menos do tamanho da Austrália. Com a Rússia é mais do dobro de qualquer dos outros três maiores países do mundo. À partida não se pode dizer, portanto, atentos os critérios do número de habitantes ou mesmo o da superfície do território, que uma Europa político-administrativa seja uma impossibilidade.

Ouve-se frequentemente dizer que a geografia impede a UE (a UE atual) de ser uma grande potência, por ser uma península relativamente pequena e muito recortada, possuir uma pequena base de recursos naturais, muitas línguas e culturas (e culturas estratégicas como a seguir veremos)[89], etc. Sem qualquer dificuldade se concede tratar-se de um argumento importante. Este capítulo existe, aliás, porque foi assumido que estas questões são um de pelo menos três formidáveis conjuntos de obstáculos que se colocam à constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo com a sua cultura estratégica própria. Mas, na linha de Vidal de la Blache e de outros *possibilistas* (Almeida, 1990:110; Tomé, 2014:176), nesta tese defende-se a ideia de que a geografia sem dúvida estreita ou alarga possibilidades, mas não determina inexoravelmente o destino de uma comunidade[90]. Quase todos os países têm os seus

[89] Dizer isto não significa dizer que, um pouco ao contrário, se a Europa fosse uma península menos recortada talvez a sua unidade política fosse mais viável. Talvez sim, talvez não, dependendo de muitos fatores contextuais. Como afirma Borges de Macedo, por exemplo, invocando o caso português, "a Península Ibérica é uma abstração geográfica e a sua unidade outra abstração, construída a partir da suposição gratuita – que a história nunca confirmou – de que uma península deve ter unidade política. Atenuam ou desprezam o conceito de região geográfica a hidrografia, a orografia e os critérios de comunicação que, em todas as épocas, são, com efeito, essenciais, mas específicos à tecnologia que utilizam" (2006:60).

[90] Comparando as bases filosóficas do determinismo de autores como Ratzel com o possibilismo da escola de Vidal de la Blache, Políbio de Almeida reflete sobre as consequências epistemológicas da ontologia possibilista: "para o estudioso da política e das relações internacionais, o possibilismo é muito menos 'operacional' do que o determinismo: não explica como se faz a 'escolha', não define pontos de referência, não aceita modelos fixos que, embora provisoriamente, possam ser conceptualmente úteis e, enfim, impede a previsão, já que funciona apenas com fatores que podem variar de forma errática e arbitrária, impondo coeficientes de incerteza inaceitáveis" (1990:111).

“problemas” geográficos, como vimos no capítulo 5. A Rússia tem uma extensão territorial enorme e recursos naturais abundantes, mas tem geobloqueadas as saídas para os “mares quentes”. A China está relativamente “protegida” a Norte e Nordeste pelo deserto e a Sudoeste pelos Himalaias, mas tem a saída para o largo oceano geobloqueada pela cadeia de ilhas que vai do Japão ao arquipélago indonésio. Os EUA têm uma extraordinária condição de segurança situacional que advém da sua posição quase insular, vastíssimos recursos naturais e um acesso livre de obstáculos ao Atlântico e ao Pacífico, mas essa mesma posição também pode dificultar-lhe o acesso à “ilha mundial”, caso aí se instale uma coligação de poderes hostil.

A questão da falta de recursos naturais dos países da UE (a UE atual) não deve ser escamoteada, como ficou bem patente na crise energética que assolou a Europa por causa da guerra na Ucrânia. Mas deve notar-se que, mesmo sem a Rússia e a Turquia, a Europa tem grosso modo o tamanho da Austrália e o dobro do tamanho da Índia. A UE27 atual é maior que a Índia. A Rússia e a Turquia juntas têm um efetivo demográfico (230 milhões de habitantes) que é praticamente um terço do efetivo total da “Europa” da figura, o que é um número importante. Mas “apenas” a UE atual tem 447 milhões de habitantes, ou seja, mais de 100 milhões que os EUA.

É inegável, por outro lado, a diversidade da “Europa” da figura. Nela delimitaram-se os 27 países da UE e os 30 países europeus da NATO. Delimitaram-se igualmente a área do euro e os países da área Schengen. É possível, assim, visualizar uma razoável diversidade de grupos, desde os 18 países da UE que são aliados NATO e pertencem à área do euro e ao acordo Schengen (Portugal é um deles) até aos dois “párias” que para já estão excluídos da plataforma informal a que se chamou Comunidade Política Europeia. A variedade figurada não é tudo. Sem considerar outros agrupamentos de países como o Benelux, o Conselho Nórdico ou o Grupo de Visegrado, por exemplo, três países europeus são potências nucleares e membros permanentes do conselho de segurança das Nações Unidas; quatro são membros do G7, o grupo dos países mais industrializados do mundo; seis são membros do G20 (com a particularidade da UE ser um dos 20 membros); etc. Pode alegar-se que a diversidade étnica, religiosa ou linguística existente na Europa da figura não é maior do que a da Índia, por exemplo. Mas o percurso histórico da Índia é diferente do europeu.

8.2 Alargamento e aprofundamento. Mecanismos de cooperação reforçada

Qualquer alargamento normalmente constitui uma questão político-estratégica da maior importância: veja-se como a França "bloqueou" durante mais de 10 anos a adesão do Reino Unido às comunidades e, com isso, a efetivação do primeiro alargamento, que só ocorreria em 1973; ou o impasse na adesão da Turquia, declarada oficialmente candidata em dezembro de 1999; ou os pressupostos subjacentes ao grande alargamento de 2004 ou à perspetiva europeia dos Balcãs Ocidentais.

Um problema muito concreto que cada alargamento coloca imediatamente, sobretudo quando se trata de alargar a economias menos desenvolvidas, e sem prejuízo da satisfação dos critérios de Copenhaga, é o de que, com mais ou menos sucesso, a própria lógica política da UE é a de proporcionar os instrumentos de convergência indispensáveis à coesão do projeto. Assim, mesmo que se retirem da equação as questões políticas muito complexas que envolvem cada alargamento, alargar a países relativamente pequenos e ricos e já bastante "europeizados" ou facilmente "europeizáveis" como a Suíça ou a Noruega (ou uma reentrada de um grande país como o Reino Unido), é diferente de alargar a grandes colossos demográficos para a escala europeia como a Ucrânia ou, ainda mais, a Turquia. Para já não falar de um caso como o da Rússia, que desafia a imaginação de qualquer observador dos assuntos europeus.

Sem prejuízo do que a sua lógica significa para a vitalidade do processo europeu, um alargamento, até ser "absorvido", pode prejudicar mais ou menos seriamente o aprofundamento da integração europeia. Em princípio, quanto maior for o novo estado-membro e menos desenvolvido e "europeizado" estiver, mais difícil se torna a sua "absorção" e mais atrasado fica um eventual aprofundamento. Com efeito, percebe-se intuitivamente que, se não for bem gerido, um alargamento da União pode ameaçar a coesão do projeto e, portanto, diminuir o "grau de integração".

Até à invasão russa e subsequente atribuição, ainda em 2022, à Ucrânia, à Moldova e finalmente à Bósnia-Herzegovina, do estatuto de candidatos à UE, as outras candidaturas oficiais "ativas" eram as da Albânia, da Macedónia do Norte, do Montenegro e da Sérvia (a Turquia sendo um caso especial). Os cinco países candidatos dos Balcãs Ocidentais, com o Kosovo, que tem o estatuto de "candidato potencial", vêm realizando regularmente cimeiras com os chefes de Estado e de governo da UE, a última das quais no final de 2022. É uma região onde se cruzam influências não apenas das

grandes potências europeias ocidentais, mas também da Rússia, da Turquia, e mesmo da China e da Arábia Saudita, inevitavelmente dando à "perspetiva europeia da região" uma muito vincada dimensão geopolítica.

Também em eventuais adesões de países que não são oficialmente candidatos, como os países do Cáucaso, inevitavelmente estará presente a problemática da relação entre a UE e a Rússia e a UE e a Turquia, pelo menos. Neste contexto, a Ucrânia é um caso ainda mais especial, que comentaremos no final do capítulo.

Excetuando o caso de uma até hoje inédita expulsão da União Europeia, não prevista nos tratados, a decisão de abandono da UE trata-se de uma decisão individual de cada estado-membro. Embora a ameaça de exclusão total ou parcial do processo por parte de um estado que numa negociação pretenda ver cumpridas as suas exigências tenha existido no passado, e estejam estudadas algumas táticas utilizadas bem como os dilemas que se colocam durante as eventuais negociações entre o "retardatário" e a "maioria integracionista" quando está em causa um movimento integrador (Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:668-669), a verdade é que, até ao *Brexit*, embora prevista no artigo 50.º do TUE, esta era apenas uma possibilidade teórica. Que no imediato a UE pesa menos no mundo sem o Reino Unido é um facto indiscutível. Se, a prazo, o *Brexit* será tido como o momento iniciador de uma espiral de fragmentação ou, pelo contrário, na medida em que o Reino Unido foi quase sempre visto como um dos estados-membros menos entusiastas de medidas de aprofundamento da integração, vai contribuir em maior ou menor escala para um aumento da coesão da UE, é muito difícil prever.

Com efeito, até hoje existe apenas este caso de abandono do projeto europeu e é obviamente muito cedo para avaliar toda a extensão do seu impacto. Tanto mais que, consumado o Brexit, quase imediatamente se lhe sucederam a pandemia da COVID19 e a invasão russa da Ucrânia. Porém, pode arriscar dizer-se que, no que respeita aos efeitos do abandono no "grau de integração" ou na "vitalidade" do processo europeu, o impacto da saída de um país da UE depende desde logo do tamanho ou importância do país e, simultaneamente, do interesse e postura com que esse país estava no processo de integração.

Com certeza que, em termos objetivos, a saída do Reino Unido, um dos cinco membros permanentes do CSNU, uma das duas potências nucleares europeias ocidentais, um membro do grupo *Five Eyes* e do grupo das sete economias mais industrializadas do

mundo (G7), enfim uma grande potência económica e militar e um dos mais populosos países europeus, tem necessariamente um efeito muito maior do que teria tido a hipotética saída, por exemplo, de Portugal ou da Áustria.

Por outro lado, será diferente a saída de um país que faça parte do chamado "núcleo duro" da União de um que se autoexclua de algumas ou de todas as formas importantes de integração diferenciada. O Reino Unido já tinha opções de autoexclusão em relação ao acordo de Schengen, à moeda única e ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça (PE, 2019:4-5).

A autoexclusão britânica de algumas áreas de integração percebidas como muito importantes, quando o Reino Unido ainda era membro da União, pode tornar tentadora a ideia de que a saída do Reino Unido favorece, a prazo, a coesão do projeto. Não parece, porém, que tal se possa concluir para já. A relação triangular entre o Reino Unido, a França e a Alemanha continuará a ter uma importância estruturante para a Europa. É verdade que vai passar a ter contornos diferentes que inevitavelmente se projetam no processo da integração. Mas exatamente em que termos ainda é cedo para prognosticar. Por outro lado, a saída do Reino Unido não significa que esse país não continue a ser um pilar de valores geralmente partilhados pelos europeus. E que, alcançado um ponto de estabilidade depois das naturais perturbações causadas pela saída, designadamente a questão de como se concilia a inexistência da "fronteira" entre as Irlandas com a da necessidade de haver uma "fronteira" entre o mercado único europeu e o Reino Unido, não continue a ter boas relações com os países europeus, de cuja maior parte é, aliás, aliada na NATO.

Aliás, na mesma altura em que se processava a saída da União do Reino Unido, a Polónia e a Hungria eram visadas pelas instituições europeias em processos de violação dos princípios democráticos. Evidentemente, o ideal é que o "poder normativo" da Europa possa levar um qualquer estado-membro violador dos valores europeus a corrigir o seu comportamento. Porém, se este continuar a adotar comportamentos claramente antieuropeus de forma grave e persistente, provavelmente a sua saída terá efeitos positivos no processo de integração.

A delimitação na figura 4 dos países da área do euro e do acordo Schengen chama a atenção para a realidade dos mecanismos de integração diferenciada, que incluem formas de cooperação reforçada. A previsão expressa do recurso a formas de

cooperação reforçada apenas aparece nos capítulos do TFUE relativos à cooperação judiciária em matéria penal e à cooperação policial, com aplicação até à atualidade muito limitada (PE, 2018:4). Mas o protocolo n.º 19 anexo aos Tratados, relativo ao Acervo de Schengen, autorizou os estados-membros "a instaurar entre si uma cooperação reforçada nos domínios abrangidos pelas disposições, definidas pelo Conselho, que constituem o acervo de Schengen" (artigo 1.º). Como se pode ver na figura, diversos estados da União não fazem parte da área Schengen, no interior da qual os cidadãos dos estados que a ela pertencem podem circular livremente sem serem sujeitos a controlo nas fronteiras.

Embora não designadas formalmente como cooperações reforçadas, o TUE prevê, com especificidades próprias, procedimentos equiparáveis no domínio da PESC, em particular no que se refere à "cooperação estruturada permanente".

Existem na União outras formas de integração diferenciada muito importantes, como a moeda única. Por outro lado, como se pode ver em diversos protocolos e declarações anexas aos Tratados, alguns países adotam posições restritivas ou limitativas em situações específicas.

O acordo de Schengen é um caso especial, porque há países da UE que não fazem parte da área Schengen (com a saída do Reino Unido, são agora apenas o Chipre e a Irlanda; a Bulgária e a Roménia foram os últimos a entrar, no final de março de 2024). Mas, por outro lado, quatro estados não UE integram-na (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça).

Da área do euro fazem parte 20 estados-membros da UE. Com a saída da União do Reino Unido (que não pertencia à área do euro), apenas a Dinamarca não pertence à área por opção. Os outros estados-membros que não pertencem é porque, por uma ou outra razão, não cumprem os critérios de convergência previstos no artigo 140.º do TFUE.

Se o Benelux, o Conselho Nórdico ou a NATO são instituições que se pode dizer provavelmente existiriam mesmo que não houvesse UE, já outras "formações" de estados-membros foram necessárias para responder a desafios que provavelmente não se colocariam se não existisse a União. Por exemplo, em 2012 "a pressão exercida pela crise económica e monetária para tomar decisões rápidas e ultrapassar o requisito da unanimidade em certos domínios levou à adoção de instrumentos intergovernamentais

fora do quadro jurídico da UE, como o Mecanismo Europeu de Estabilidade e o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária ou 'Pacto Orçamental'" (PE, 2018:12).

A reflexão que então se impõe é sobre se os mecanismos de integração diferenciada, bem como pertenças múltiplas de geometria variável por parte dos estados-membros, são "bons" ou "maus" para a integração. É difícil chegar-se a conclusões definitivas.

É verdade que se um país fica sistematicamente de fora de uma série de mecanismos importantes, como era o caso do Reino Unido, a intensidade do seu vínculo à União será menor. E o facto de o Reino Unido ter saído da União pode levar a concluir que a integração diferenciada é prejudicial. No entanto, pode fazer-se o raciocínio inverso. Se não fosse esta possibilidade existir, porventura outros países já teriam saído da União e o Reino Unido tê-lo-ia feito há mais tempo. Ou seja, mesmo se, objetivamente, mantendo-se constante o número de países, a integração diferenciada significa menos integração no sentido em que nem todos os estados-membros estão no nível de integração máxima em que estarão alguns, isso não é necessariamente mau para a vitalidade de um processo em que, designadamente por razões culturais, a "europeização" em sentido lato tem de admitir alguma flexibilidade para não provocar situações de rotura. O que, em todo o caso, ainda que numa conjuntura e precipitado por uma série de eventos muito particulares, manifestamente não foi suficiente no caso do Reino Unido. Ficando obviamente sem resposta, por exemplo, a pergunta sobre se o Reino Unido teria saído da União se a sua moeda fosse o euro. Ou se o teria feito se não tivesse a sua "relação especial" com os Estados Unidos. Ou se um dia voltará.

Também se pode raciocinar sobre se é "melhor" para a Europa, ou na verdade para qualquer projeto de integração, uma União mais pequena de países muito mais integrados e sem pertenças a grupos de geometria variável, ou uma União um pouco menos coesa, mas de âmbito geográfico mais alargado. Ir alargando e integrando mais ou menos em simultâneo, ou criar um núcleo duro gerador de uma força centrípeta que atrai irresistivelmente outros participantes.

Na verdade, com a provável exceção da área do euro, em que ainda estão fora cerca de um terço dos países, as opções de autoexclusão aplicam-se normalmente a um número muito reduzido de países, às vezes mesmo apenas um. Ou seja, mesmo quando se

poderia ter uma expetativa diferente, os mecanismos de integração diferenciada têm sido bastante inclusivos.

Tem acontecido, aliás, mecanismos de integração diferenciada cujo desenho sugeria a consagração institucional de uma "Europa a várias velocidades" acabarem por na prática se revelar bastante inclusivos. Por exemplo, o TUE (2009) dispõe que os "Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União" (n.º 6, artigo 42.º). "Critérios mais elevados" para as capacidades militares, "compromissos mais vinculativos" e, sobretudo, "missões mais exigentes", sugerem critérios apertados, elitistas até. No entanto, apenas dois dos 27 estados-membros, Malta e Dinamarca, não subscreveram a cooperação estruturada permanente em 2017. Sendo que à época a Dinamarca tinha uma opção de exclusão da PCSD, pelo que em princípio não a subscreveria de qualquer maneira. Pouco depois da invasão da Ucrânia, em junho de 2022, a Dinamarca aboliu este "*opt out*" e, já em 2023, passou a integrar a Agência Europeia de Defesa e a cooperação estruturada permanente.

Por outro lado, no que pode ser um paradoxo, no futuro um alargamento pode levar a um aprofundamento, no sentido em que se possa revelar imperioso alterar a regra da unanimidade em determinadas matérias como é o caso da PESC/PCSD, ou seja, alguns alargamentos poderão levar a alterações nas estruturas e nos procedimentos, alterando as competências dos estados-membros e das instituições europeias numa dada matéria ou alargando à UE competências que do antecedente eram exclusivas dos estados.

O processo político europeu não é imune a tensões, como se viu nos grandes debates da atualidade em que estão presentes estereótipos como o do norte frugal e do sul esbanjador, entre outros. Mas não se pode dizer que nestes debates as linhas divisórias tenham muito a ver com mecanismos de integração diferenciada e opções de exclusão. Também parece óbvio que, à partida, a diversidade de projetos e de culturas estratégicas nacionais entre os estados-membros da UE tenda a ser tanto maior e tanto mais vincada quanto maior for o número de estados-membros. Em todo o caso, o impacto de um alargamento na coesão do projeto também depende do grau de integração da UE no momento e do tamanho e das condições do candidato. Ou seja, no que é uma hipótese meramente teórica, parece razoável afirmar-se que se nos próximos

anos, por exemplo, o Reino Unido regressar à UE ou os países dos Balcãs Ocidentais, a Turquia, a Ucrânia e a Moldova forem admitidos, a diversidade daqui a alguns poucos anos será muitíssimo maior que agora. No entanto, a mesma questão daqui a 20 ou 25 anos pode colocar-se de maneira diferente. Se, nessa altura, a diversidade de culturas estratégicas nacionais no interior da UE estiver mais esbatida do que hoje em favor de uma identidade europeia mais vincada, e quaisquer novos candidatos entrarem francamente identificados com essa "nova" identidade qualquer que ela seja, tais entradas podem impactar menos a coesão do conjunto do que se acontecerem num prazo mais curto.

A ideia de uma "Comunidade Política Europeia" avançada por Macron em maio de 2022 no encerramento da Conferência sobre o Futuro da Europa, a par de uma reforma dos tratados da UE, incluindo a extensão da votação por maioria qualificada a certos domínios onde vigora a unanimidade, visam justamente introduzir mecanismos de flexibilização no processo da integração europeia. Ofuscada pela guerra na Ucrânia, a Conferência, cuja reunião inaugural teria lugar em outubro de 2022, é para já pouco mais do que uma plataforma que reúne os líderes europeus em questões de interesse comum, num contexto em que são muitas as interrogações sobre a utilidade prática da iniciativa (ver, por exemplo, Lynch e Caulcutt, 2022). A Ucrânia, por exemplo, declarou logo que a Comunidade não podia servir para retardar a adesão à UE.

Com efeito, de algum modo obrigando a revisitar rapidamente, e porventura mais aprofundadamente, o por natureza sempre inacabado debate sobre o futuro da Europa, a realidade é que a invasão russa da Ucrânia precipitou a atribuição do estatuto de candidato à UE a um país territorialmente maior do que a França, com mais de 40 milhões de habitantes, em parte devastado por uma guerra em curso contra a Rússia. Diversos dirigentes europeus vêm defendendo que a UE precisa de profundas reformas institucionais e orçamentais antes da adesão da Ucrânia e dos países dos Balcãs Ocidentais (Lusa, 2023a). A adesão à UE da Ucrânia, por exemplo, quase de certeza implica profundas transformações na política agrícola comum e no próprio panorama das políticas de coesão. Como afirmava em 2023 o primeiro-ministro português António Costa, com a adesão da Ucrânia e dos outros candidatos, "todo o território de Portugal, do ponto de vista estatístico, passaria a ser rico, sem que isso significasse um crescimento de um só cêntimo do PIB" (Lusa, 2023b).

Embora obviamente também o seja, a questão não é apenas a de os processos de adesão, mesmo quando são "rápidos", tenderem a demorar alguns anos, dependendo do grau de "europeização" que os candidatos já exibam do antecedente. É também porque, perante uma aceleração anormal da adesão da Ucrânia, outros países candidatos poderiam sentir algum agravo se percebessem manifestamente haver dualidade de critérios – embora se mantenha para já muito discreta neste âmbito, o caso da Turquia ocorre imediatamente. Retomando o caso do até agora falhado processo de adesão da Turquia, Costa acentua, por isso, que a UE "tem de levar muito a sério as expetativas que criou à Ucrânia e aos países dos Balcãs Ocidentais" (Lusa, 2023b).

Mas como diz Barnier, "entrar na UE não é entrar numa zona de comércio livre. É entrar num conjunto político, económico e social, o que exige tempo e preparação. O mercado único são 450 milhões de consumidores e 22 milhões de empresas. É um ecossistema completo, com expetativas, com regras, com supervisão, regulação, uma jurisdição. Não há atalhos" (2023).

Capítulo 9 – A diversidade de culturas estratégicas dos estados-membros da EU

9.1 Uma integração impossível?

Neste capítulo não se pretende fazer uma descrição e comparação exaustiva dos projetos e das culturas estratégicas nacionais de cada um dos estados-membros e dos candidatos à UE, mas simplesmente assinalar algumas das principais linhas demarcadoras da diversidade existente, uma vez que se assumiu à partida que ela é um dos formidáveis obstáculos que se colocam à constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo com a sua cultura estratégica própria.

Sem dúvida, reconhece-se o relevo e a importância do argumento da diversidade de projetos e de culturas estratégicas nacionais da UE ser algo que fundamentalmente dificulta a constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo e o desenvolvimento de uma cultura estratégica própria. Este argumento tem, aliás, antecedentes longínquos e próximos, mesmo quando não foram utilizadas expressões como "cultura estratégica" e "autonomia estratégica".

Rynning, por exemplo, assinala como já em 1966 Hoffmann explicara por que o projeto político europeu "*was bound to be tied down by sovereign nations than lifted up by federal and communitarian movements. 'Domestic differences and diverging world-views'*[91] *will reproduce diversity, Hoffmann stated*" (Rynning, 2011:55).

Rynning defende, 45 anos depois de Hoffman, que o cenário de uma PCSD europeia com os instrumentos necessários para intervir em todo o espectro da guerra à semelhança dos Estados Unidos era improvável e que a PCSD é um instrumento frágil que repousa num delicado equilíbrio de poder político no seio da Europa (2011:52). O maior problema, para Rynning, nem sequer eram as questões processuais derivadas do número de estados-membros, por relevante que esse fator possa ser. A questão repousa nas fundações políticas do próprio projeto da UE, porquanto os estados-nações e o nacionalismo continuam a dominar a política europeia, mesmo se em certa medida a UE pretende ultrapassá-los, num contexto em que os decisores políticos cresceram e estão "amarrados" às suas histórias e culturas nacionais (2011:52).

[91] A citação utilizada por Rynning é retirada de Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus* Vol. 95, No. 3 (1966), pp. 283-301.

Conclui que a Europa não pode ser como uma nação em que um povo cria o seu Estado, nem pode ser como um Estado em que uma elite política cria o povo. E que a Europa tem de construir as suas instituições políticas, incluindo a PCSD, num modelo de estados-nações que está a evoluir e de certa forma ameaçado (Rynning, 2011:62).

A questão não se resume, porém, como é óbvio, à problemática da segurança e defesa, a qual é naturalmente apenas um reflexo da política geral. A UE não é um Estado, "o excedente externo da Alemanha é alemão e não europeu, os impostos são nacionais, assim como a segurança social e os subsídios" (Bento, 2021).

Comentando o debate sobre o papel internacional da UE e a sua capacidade como provedora de segurança e defesa para os seus estados-membros, Angelica Puntel, depois de assinalar que o propósito declarado na Estratégia de 2016 exigia uma "cultura estratégica" partilhada por todos os membros, a qual supostamente seria a fundação para o grande anseio da autonomia estratégica da UE, conclui que no atual estado de coisas, em que a política de poder está a refazer a ordem internacional global, longe de ter alcançado uma cultura estratégica comum, a UE tem de lidar com estados-membros com culturas estratégicas diferentes (Puntel, 2018).

Utilizando a perspetiva da cultura estratégica para perceber por que uma "Europa de segurança e defesa" não se integra até mais do que um certo ponto, Biehl *et al* sugerem que projetos e culturas estratégicas nacionais divergentes ajudam a explicar por que é tão lento o progresso neste âmbito (2013:7-8). Já para Gaspar, por exemplo, a "dinâmica centrípeta da integração regional" é dificultada pelas divisões entre o Norte e o Sul, como ficou à vista na crise das dívidas soberanas, e entre o Leste e o Oeste, como se viu na crise dos refugiados em 2015/2016 (Gaspar, 2022:120). A dicotomia Leste/Oeste é agravada pelo Brexit (idem, ibidem).

Lindley-French, por seu turno, argumenta que as culturas estratégicas nacionais são de facto tão diferentes e tão persistentes que por si mesmas explicam de modo convincente por que a UE tão cedo não poderá ser um ator estratégico (2002). Finalmente, para acabar esta pequena amostra de opiniões, Meijer e Brooks defendem que legados históricos idiossincráticos, geografia e distintos ambientes de segurança locais moldaram profundamente as avaliações que desde logo as principais potências europeias, mas também de um modo geral todos os estados-membros da UE, fazem sobre aquilo que ameaça os seus interesses (2021:34).

Já víramos nos capítulos 6 e 7 que, ainda que apenas uma dimensão da sua capacidade de ação externa, a capacidade de ação estratégico-militar da UE é muito limitada. A UE não controla o tipo e quantidade de recursos, nem a capacidade de produzir efeitos estratégicos, na escala em que os EUA conseguem. De facto, forçoso é reconhecer que, para além das capacidades combinadas europeias serem, mesmo antes do Brexit, muito inferiores às dos EUA, existem diferenças políticas entre os europeus que tornam mais difícil a definição de uma vontade comum de agir. Não apenas de agir operacionalmente no imediato, mas também de agir no sentido de edificar capacidades comuns que, no futuro, permitam comandar toda a panóplia de operações militares concebíveis, sem a participação ou, no limite, sem a concordância dos EUA. Com efeito, para além do diferencial de força que resulta do arsenal nuclear estratégico dos EUA, da sua capacidade de agir no espaço e no ciberespaço, da capacidade de levar a cabo operações especiais de enorme complexidade a grandes distâncias, das frotas de porta aviões e de submarinos nucleares, etc., as incipientes estruturas de comando e controlo de que a UE dispõe para comandar e controlar missões e operações da UE, não sendo negligenciáveis, não são minimamente comparáveis à estrutura de comando militar integrada da NATO.

Não se contesta, assim, a existência de uma assinalável diversidade de projetos e de culturas estratégicas nacionais entre os atuais 27 estados-membros da UE. Nem que tal diversidade opere, por si mesma ou potenciada por outros fatores, para dificultar a concretização da autonomia estratégica da UE e a formação ou construção de uma cultura estratégica da UE. Em suma, aceita-se com naturalidade que a diversidade de projetos nacionais constitui uma vulnerabilidade em qualquer projeto de integração. A qual pode, aliás, ser explorada como um ponto fraco, por parte de quem queira dificultar ou opor-se ao projeto[92]. Também pode constituir, pelo contrário, uma potencialidade (a quem sabe para onde vai até os ventos contrários ajudam)[93]. Por outro lado, se, como vimos no capítulo 7, como projeto político, a UE que efetivamente existe ainda está num

[92] Deve admitir-se, assim, que atores que pretendam influenciar o processo europeu eventualmente explorem nas suas estratégias a efetiva vulnerabilidade que a diversidade de culturas nacionais constitui num processo de integração.

[93] Com efeito, ao "conceder" o argumento de que na era em que vivemos, fruto da diversidade de culturas estratégicas nacionais, ainda é difícil vislumbrar uma cultura estratégica da UE, não pode, porém, deixar de refletir-se sobre o quanto tal argumento porventura soará um pouco bizarro a quem tende a olhar a Europa, ou até, mais do que a Europa, o Ocidente, como uma certa unidade cultural e civilizacional.

momento relativamente preliminar de uma caminhada que pode levar ou não a um cada vez maior amalgamento da comunidade, não pode deixar de se assinalar que, por preliminar, frágil e reversível que esse momento seja, nem por isso a UE que existe deixa de ser também ela uma formidável realidade.

9.2 O par franco-alemão

Antes de se olhar para a provavelmente mais consequente linha demarcadora da diversidade de projetos nacionais no seio da UE – a que se estabelece entre a Alemanha, a maior economia e o maior país em termos demográficos depois da unificação; e a França, depois do Brexit a única potência nuclear e único membro permanente do conselho de segurança das Nações Unidas – importa reiterar que o debate sobre a autonomia estratégica europeia da UE é também um debate sobre o papel dos EUA na definição dos termos da segurança europeia e da forma de a garantir. Com efeito, pode dizer-se que, nos últimos 70 anos, a ideia da defesa europeia, com mais ou menos adeptos e diferentes visões, tem estado sempre subjacente ao processo da integração europeia (Bouemar, 2021). Por outro lado, não é difícil encontrar comentários de que sem uma defesa coletiva europeia, a UE se tornará um peão ou mesmo uma presa num jogo geopolítico em que os interesses europeus serão ignorados, se não mesmo violados (Bouemar, 2021).

Neste contexto, como vimos quando definimos a noção de autonomia estratégica europeia no capítulo 6, a França e a Alemanha, com razão consideradas os principais motores da integração[94], têm tido historicamente perspetivas diferentes durante a maior parte do tempo relativamente ao papel dos EUA na segurança europeia, defendendo ideias diferentes relativamente ao ritmo a que deve ser aumentada a capacidade de ação estratégica, incluindo a capacidade de comando integrado, da UE.

A chamada "questão alemã" ou "problema alemão" significa que a Alemanha, como potência central na Europa (ou a grande potência do centro da Europa), é demasiado pequena para controlar a Europa, mas demasiado grande e forte para ser apenas "mais

[94] Devendo notar-se, porém, que como diz Barnier, por exemplo, "a cooperação franco-alemã é cada vez mais necessária e cada vez menos suficiente", porque na UE "há outros grandes países, há países médios e muitos pequenos países" (2023).

um" relativamente pequeno país europeu. Está condenada, portanto, a deter na Europa o que tem sido chamada uma "posição semi-hegemónica" ou a ser uma "semi-hegemonia" (Gloannec, 2001) ou uma "hegemonia relutante" (Paterson, 2011; Junk e Daase, 2013; Staun (2020); Gaspar, 2022:120), sendo comummente aceite que a unificação alemã do século XIX está na origem das duas guerras mundiais do século XX. A partição da Alemanha a seguir à Segunda Guerra Mundial de algum modo resolveu ou adiou a "questão/problema" (Cuperus, 2021), num contexto em que para a URSS a ameaça principal à sua segurança era a aliança entre os EUA e a Alemanha, enquanto para as potências ocidentais a dupla preocupação era impedir a ressurgência da Alemanha e evitar uma nova convergência entre Berlim e Moscovo no pós-guerra (Gaspar, 2022:58, 60).

Com efeito, a Alemanha, derrotada na Segunda Guerra Mundial, dividida e militarmente ocupada, foi o "epicentro geoestratégico da Guerra Fria" (Meijer e Brooks, 2021:34). Neste contexto, logo no momento da fundação da República Federal, a Alemanha acordou com as potências ocupantes ocidentais rigorosos constrangimentos a si própria no que tange à utilização da força militar (Gaspar, 2022:67-68 e 77). As próprias forças armadas da República Federal, *Bundeswehr*, foram formadas para serem parte da NATO, não sendo concebível que pudessem operar fora desse enquadramento (Lübkemeier e Thränert, 2021:104). Optando por uma combinação de integração política e económica no quadro da UE e das suas antecessoras, o posicionamento de jamais desafiar à NATO e aos EUA a proeminência militar no continente não se alterou a seguir ao fim da Guerra Fria. Podendo especular-se, até, se uma certa relutância alemã em edificar capacidades e operacionalmente empregar mais agressivamente o instrumento militar não pode ter resultado da consciência que a Alemanha terá tido, aquando da queda do muro de Berlim e da reunificação que se lhe seguiria menos de um ano depois, que qualquer ativismo nesse âmbito, por pequeno que fosse, poderia inquietar os seus vizinhos. Um receio aliás bem fundado, como seu viu pelas reações negativas de Mitterrand e Thatcher, por exemplo, à perspetiva da unificação (Blitz, 2009; Knight, 2016; Barkin, 2017; Gaspar, 2022:90).

Apesar de ser a maior economia europeia, a Alemanha depois do fim da Guerra Fria não optou pela edificação de capacidades militares consentânea com essa posição, mesmo quando por vezes foi criticada por isso (Irondelle e Schmitt, 2013:149). Uma das

principais justificações para isso provavelmente radica na cultura estratégica "pacifista" que se instalou no país depois do fim da Segunda Guerra Mundial, ou seja, uma profunda relutância social, administrativa e política em utilizar a força fora das fronteiras da Alemanha (Irondelle e Schmitt, 2013:148-149; Lübkemeier e Thränert, 2021:103-104), traduzida em "constrangimentos histórico-normativos e institucionais" que produzem uma grande inércia nos processos de tomada de decisão (Irondelle e Schmitt, 2013: 138, 142-144). Outras razões podem ser os custos financeiros da reunificação, ou, no que poderá ter sido em parte uma espécie de "estratégia de tranquilização", para não alarmar os setores que, apesar de todos os compromissos assumidos na altura do fim da Guerra Fria pela Alemanha com os EUA, a URSS, a França e o Reino Unido, incluindo o reconhecimento de que a linha Oder-Neisse constituía a fronteira germano-polaca (Gaspar, 2022:83-84, 88 e seguintes), se pudessem preocupar com a possibilidade de a unificação alemã gerar impulsos expansionistas.

A primeira vez que a República Federal, juntando-se à França e à Rússia, não acompanha os EUA numa questão político-estratégica fundamental é quando aqueles invadem o Iraque para derrubar o regime de Saddam Hussein, acusado sem provas sólidas de manter programas ilegais de produção de armas de destruição maciça (Gaspar, 2022:109). Tinham existido antes outros momentos de desacordo – por exemplo, a nova *Ostpolitik* de Brandt, para revalorizar a reunificação na política alemã e normalizar as relações com a Europa de Leste, mas que se podia revelar como "uma versão alemã da 'Europa do Atlântico aos Urais'", foi à época recebida com desconfiança pelos EUA (Gaspar, 2022:79-80) –, mas jamais a República Federal desalinhara tão ostensivamente dos EUA. Os EUA respondem com uma estratégia inédita de divisão dos aliados europeus entre uma "velha Europa" e uma "nova Europa" (Hooper e Black, 2003) e com a ideia das "*coalitions of the willing*" em que a ocasião faz a coligação (Anderson, Bennis e Cavanagh, 2003; Cooper, 2004; Lippert *et al*, 2019:6, 14), enquanto Kagan, no livro "*Of Paradise and Power"*, defende que os americanos são de Marte e os europeus são de Vénus (2003:3).

Talvez por isso, em 2007, observando uma eventual maior cumplicidade do eixo franco-alemão, Brzezinski assinala como *"some U.S. reactions to the emergence of a larger and more confident Europe indicated uneasiness and even fear that a Europe led jointly by Germany and France might not be in America's interest".* (2007:187). O autor ia mais

longe, afirmando que o receio norte-americano de que uma Europa sob liderança franco-alemã poderia não ser no interesse dos EUA levara Washington *"to quietly encourage Great Britain to be more 'Atlanticist' and less 'European'"* (idem).

Em 2008, na cimeira da NATO de Bucareste, os aliados voltam a dividir-se, agora sobre a adesão à NATO da Ucrânia e da Geórgia, porquanto a França e a Alemanha consideram que as fronteiras do espaço pós-soviético (excluindo os países bálticos, cuja anexação nunca fora reconhecida, que já tinham sido admitidos na NATO em 2004) devem ser o limite do alargamento da NATO (Gaspar, 2022:111). Abstendo-se na votação no Conselho de Segurança ao lado da Rússia e da China, a Alemanha não acompanha a França e o Reino Unido na intervenção militar da NATO em 2011 na Líbia para derrubar Khadafi, que na prática os EUA lideram "*from behind*" (Lizza, 2011; Cohen, 2011).

A invasão russa da Geórgia em 2008 não impede que em 2011/2012 o Nordstream 1 comece a transportar gás russo para a Alemanha. Em abono da Alemanha devendo notar-se, porém, que a invasão da Geórgia também não impediu que no conceito estratégico da Aliança Atlântica de 2010 a Rússia fosse considerada parceira da NATO.

Não obstante a chanceler Merkel ter condenado com veemência a anexação da Crimeia em 2014 (Gaspar, 2022:117), e de certo modo por "delegação" dos EUA a Alemanha ter tido um papel central na "concertação das políticas europeias e ocidentais que privilegiam a diplomacia multilateral na resposta à ofensiva russa na Ucrânia" (idem), Gaspar assinala como "a Alemanha resiste às estratégias de isolamento da Rússia e não desiste nem da *Ostpolitik* assente na interdependência entre Berlim e Moscovo construída à volta dos recursos energéticos da Rússia, nem de reintegrar a grande potência euro-asiática na comunidade euro-atlântica" (idem:119). Com efeito, o Nordstream 2 foi construído entre 2018 e 2021.

Esse "mundo", porém, terá mudado algures entre 24 de fevereiro de 2022, dia em que a Rússia invadiu a Ucrânia, e 27 de fevereiro de 2022, dia em que o chanceler Scholtz anunciou no *Bundestag* a chegada de uma "nova era" – "*zeitenwende*" (Scholtz, 2022), em que a Alemanha iria investir fortemente nas suas capacidades militares, embora sem chegar ao patamar nuclear, uma possibilidade que na prática está completamente fora de questão (Lippert *et al*, 2019:20).

A invasão da Ucrânia ainda não "liberta" a Alemanha do seu passado. Em outubro de 2022, com a guerra a correr na Ucrânia há mais de sete meses, a Polónia exigiu

formalmente à Alemanha reparações pelos prejuízos causados na Segunda Guerra Mundial (Euronews, 2022), no que foi visto como uma forma de enfraquecer a narrativa moral alemã de que finalmente esconjurou o seu passado nazi e, simultaneamente, alimentar um tema que mobiliza o eleitorado polaco (Szczerbiak, 2022).

Apesar de tudo, inegavelmente a invasão da Ucrânia fornece uma oportunidade para a Alemanha ajustar a sua política externa, de segurança e de defesa mais do que apenas simbolicamente (Schwarzer, 2022). A invasão russa da Ucrânia em 2022 pode proporcionar uma mudança importante na sua política externa que doravante se começa a escrever. "*The birth of a geopolitical Germany*" (Hackenbroich e Leonard, 2022), descrevendo uma revolução na mundivisão alemã, é apenas um entre centenas ou milhares de artigos que na Alemanha e por todo o mundo se escreveram nesses dias. No dia 27 de fevereiro de 2022, que no futuro veremos se ficou para a história ou não, diversos importantes pilares da política externa terão sido quebrados ou muito abalados: a *Ostpolitik* ou política para o Leste (que, em todo o caso, uma qualquer terá de continuar a haver, como sempre houve); o preceito "*Wandel durch Handel*", ou mudança através do comércio (Knight, 2022), no fundo, a crença na mudança política através da interdependência económica e de outros laços, que durante muitos anos influenciou a política externa alemã (diga-se que, aliás, com um fundamento bastante razoável; apesar de não se lhe poder atribuir virtudes deterministas, e de estarem estudados diversos casos em que a interdependência económica não "funcionou" para evitar a guerra – a Grande Guerra de 14/18 sendo o caso porventura mais emblemático –, a verdade é que o argumento acerca dos efeitos pacificadores do comércio e da interdependência também não deve ser menosprezado); as restrições às exportações de armamento; ou um quase pacifismo como ideologia.

Neste contexto, é natural a atenção com que se debatem na sociedade alemã e no plano externo as potenciais consequências da "*zeitenwende*". Aliás, relativamente ao novo papel que se antevê para a Alemanha na cena mundial depois de décadas de constrangimento, preparava-se no Verão de 2022 a aprovação daquela que em 80 anos será a primeira "Estratégia de Segurança Nacional" do país (Kauffmann, 2022)[95].

[95] Esta Estratégia foi finalmente tornada pública pelo governo federal alemão em junho de 2023. Fundada no conceito de segurança integrada ("*By this we mean the collaborative interaction of all relevant actors, resources and instruments that, in combination, can comprehensively guarantee the security of our country and strengthen it against external threats*"), previsivelmente baseia-se no forte compromisso da

Deve notar-se, porém, que mesmo antes da guerra na Ucrânia, já vinha amadurecendo na Alemanha a ideia de que o governo alemão faria bem em reduzir a sua dependência dos EUA no evento de que aí possa ocorrer uma crise constitucional ou que alguém hostil à Europa volte a ocupar a Casa Branca (Thimm, 2021:113)[96]. Em junho de 2017, depois de uma cimeira do G7 com Trump, a chanceler Merkel notaria que "os tempos em que nos podíamos fiar completamente noutros de algum modo acabaram. (…) Os europeus temos de realmente tomar o nosso destino nas nossas próprias mãos" (Thimm, 2021:112). Cerca de um ano depois, em julho de 2018, antes de um encontro com Putin em Helsínquia Trump afirmaria pensar que "*the European Union is a foe*", alimentando a preocupação de que perseguia uma estratégia de enfraquecimento da Alemanha e da UE (Thimm, 2021:117).

Confrontada com a dura realidade de ser uma grande potência em declínio, no sentido da diminuição do seu poder relativo na hierarquia das potências, para a França o projeto europeu é a opção que, com realismo, melhor defende o seu interesse nacional. Ao mesmo tempo, denunciando uma combinação de ambição e pragmatismo, a França reconhece a importância de manter uma estreita relação transatlântica (Bouemar, 2021). Não obstante algum desencantamento com a PCSD da UE poder ter sido um dos principais fatores por que a França decidiu regressar à estrutura de comando militar integrada da NATO em 2009 (Irondelle e Schmitt, 2013:131), bem como ter celebrado com o Reino Unido em 2010 os acordos de segurança e defesa de Lancaster House, o que Paris diz é que a NATO não preenche todas as necessidades de segurança e defesa da Europa e da UE.

A França tende a olhar para o Sul tanto quanto para o Leste, preocupa-se em preservar em novos moldes a esfera de influência em África legada do período colonial e, desde De Gaulle, tem procurado manter alguma liberdade de ação estratégica, designadamente procurando, à época, escapar à lógica da bipolarização no tempo da Guerra Fria (Meijer e Brooks, 2021:33). Da mesma maneira que – pode talvez afirmar-

---

Alemanha com a NATO, a integração europeia e uma ordem mundial multilateral baseada em regras tal como consagrada na Carta das Nações Unidas (Federal Government, 2023).

[96] Aliás, deve assinalar-se que a decisão de elaborar a primeira "Estratégia de Segurança Nacional" desde a fundação da República Federal já tinha sido acordada pelo governo de coligação antes da invasão russa da Ucrânia. Obviamente o conteúdo e as conclusões da Estratégia seriam fortemente influenciados por estes acontecimentos, tal como delineado pelo chanceler no seu discurso da Zeitenwende de 27 de fevereiro de 2022.

se –, a França procurou em 2016/2017 que, para não ser forçada a tomar partido entre um e outro, a Europa resistisse à lógica de bipolarização entre os EUA e a China, enquanto via o risco de que essa lógica pudesse consolidar uma maior cumplicidade entre a Rússia e a China (Gaspar, 2022:141).

Porém, a resposta à invasão da Ucrânia por parte do Ocidente liderado pelos EUA, retira espaço e credibilidade, provavelmente por muito tempo, à ideia francesa de que uma aproximação europeia à Rússia eventualmente torna menos intensos os laços desta com a China (Gaspar, 2022:154, 159-160).

Se a resposta à invasão da Ucrânia estilhaçou a estratégia "*Wandel durch Handel*" alemã, também pode gerar tensão entre a Alemanha e a França, enfraquecendo o eixo franco-alemão. O modelo económico alemão cuja competitividade assentava na energia russa barata e na relação económica com a China, para cuja contenção os EUA também vêm mobilizando nos últimos anos os seus aliados europeus, está a ser muito abalado. Divergências franco-alemãs na resposta a dar à crise económica provocada ou agravada pela guerra da Ucrânia – incluindo a dificuldade extrema de acordo nas respostas a dar para garantir a segurança do abastecimento energético, o apoio às famílias e empresas europeias de forma o mais equilibrada possível ou a prática impossibilidade de acordo em replicar um programa similar ao que foi acordado para recuperar da pandemia, que porventura implicaria a emissão de mais dívida europeia conjunta –, a ocasional preferência da Alemanha por material militar americano em detrimento do *procurement* conjunto europeu, ou a maior centralidade alemã numa Europa em que o centro de gravidade da UE tende a deslocar-se para Leste[97], são tudo questões que, se não forem atalhadas, podem enfraquecer em muito o projeto europeu a longo prazo (Sousa, 2022; Charlemagne/The Economist, 2022[98]). Este debate, por seu turno, entronca com a resposta europeia a um cada vez maior protecionismo norte-americano, que se traduz em legislação como a *Inflation Reduction Act*, por exemplo, de que mais à frente falaremos. Neste contexto, uma resposta europeia mal desenhada podia

[97] De algum modo, mesmo antes de o eventual alargamento à Ucrânia e à Moldova se concretizar, há quem observe, como Sylvie Kauffmann (2023), por exemplo, que a guerra na Ucrânia já está a dar aos antigos países comunistas estados-membros da UE uma "voz mais forte" em termos relativos no seio da União.

[98] CHARLEMAGNE. "The missing spark". *The Economist*. October 29th, 2022:39.

contribuir para a fragmentação do mercado interno, porventura o maior ativo da integração europeia.

Por seu turno, quanto maior for o impacto da transformação do modelo económico alemão, maiores deverão ser também as repercussões no papel do Euro no sistema de pagamentos internacional, onde o dólar norte-americano continua a deter uma posição hegemónica (Lippert *et al*, 2019:26), ainda que mais recentemente venham sendo referenciados alguns desenvolvimentos que eventualmente degradam a solidez desta posição. Como afirmam Lippert *et al*, historicamente uma moeda de reserva internacional está sempre associada a fortes capacidades militares e à capacidade e vontade política de, em última análise, defender com as suas forças armadas os interesses da área da moeda comum (2019:26)

A divergência de visões entre a França e a Alemanha quanto ao papel dos EUA na política europeia vem de longe. Aliás, essa divergência também percorre a própria sociedade francesa: como observa Gaspar, "a política externa francesa opõe os 'ocidentalistas', que reconhecem o declínio da França e os limites das suas capacidades, aos 'gaullistas', que defendem o excecionalismo francês e querem restaurar a grandeza da França" (2022:140; ver Irondelle e Schmitt, 2013:125)[99]. Analisando as negociações que aproximadamente 10 anos depois levariam à assinatura do Tratado do Eliseu (1963), que sela a amizade germano-francesa e institucionaliza o "eixo franco-alemão" (Gaspar, 2022:78), diversos autores observaram como os franceses viam no tratado uma oportunidade para a Europa ocidental contrabalançar a fortaleza política e económica dos EUA (Gabriel, 2019; Mody, 2018; Bento, 2020:62; para uma breve sinopse dos anos que, depois da crise do Suez, incluíram a conclusão do programa nuclear francês, a saída da França da estrutura militar integrada da NATO, a formulação da ideia gaulista de uma "Europa do Atlântico aos Urais", o veto à entrada do Reino Unido nas comunidades

[99] Os dois campos são sobretudo indicativos de sensibilidades. Defendendo a indispensabilidade da NATO, uma progressiva consolidação do pilar europeu da NATO e uma repartição das tarefas entre europeus e americanos, mas não a construção de um "exército europeu" em que não acredita, Barnier, um assumido "gaullista" que negociou o Brexit e foi 10 anos comissário europeu, igualmente defende que "aliança não significa submissão": "temos os nossos próprios interesses". Para, por exemplo, resistir às medidas protecionistas que os EUA estão a adotar (com a *Inflation Reduction Act*, por exemplo), ou para nos defendermos contra a "superpotência das empresas, dos mercados financeiros e dos gigantes digitais, temos de ser europeus além de sermos patriotas (…), porque, sozinhos, agora, Portugal, a França, mesmo a Alemanha, já não podemos estar sozinhos à mesa (…). A única razão pela qual os americanos e os chineses nos respeitam é o mercado único" (idem).

europeias, etc., ver Gaspar, 2022:77 e seguintes). Mas os alemães precisavam da garantia do apoio político e militar dos EUA e estes, por seu turno, queriam reter a Alemanha como um aliado político importante (Mody, 2018; Lippert *et al*, 2019:6). Segundo Sigmar Gabriel, se para os franceses o objetivo de libertar a Alemanha e a UE da esmagadora influência americana é o mesmo desde que na década de 1960 começaram a edificar o seu arsenal nuclear, os alemães também desde há muito têm prosseguido a abordagem de equilibrar a amizade com a França, por um lado, e as fortes relações transatlânticas com os EUA e o Reino Unido, por outro (Gabriel, 2019).

Pode dizer-se que o Tratado de Aachen, que em 2019 renovou o Tratado do Eliseu de 1963, não alterou fundamentalmente este estado de coisas (Gaspar, 2022:142). Apesar das compreensíveis ambiguidades alemãs que decorrem desde logo da sua posição geográfica, o "realinhamento da Alemanha com os EUA e a NATO" (Gaspar, 2022:157), de algum modo em detrimento da França e da ideia de uma defesa europeia (idem:159), foi claro. Simbolizado na decisão, anunciada três semanas depois da invasão da Ucrânia, de comprar aviões F35 norte-americanos para substituir a frota de Tornados com que os alemães participam nos acordos de partilha nuclear da NATO (Sprenger, 2022).

Neste contexto, com a noção de que se trata de uma simplificação apenas para ilustrar dois grandes sentimentos em relação ao projeto europeu, Brzezinski afirma que a França, porventura com alguma sofreguidão, nele procura a "glória perdida", enquanto a Alemanha, com uma circunspeção naturalmente maior que a dos franceses depois da brutal derrota sofrida em 1945, menos de 30 anos depois da derrota na Grande Guerra, nele procura a "redenção" (Brzezinski, 1997:61). Para a Alemanha, "redenção+segurança = Europa+América" (Brzezinski, 1997:61) e, redimindo-se através da Europa, a Alemanha pode, por seu turno, restaurar a sua grandeza sem que tal "automaticamente mobilize [contra si] ressentimentos e receios europeus" (idem:61).

Brzezinski assinala também o que para ele são dois dilemas-chave da França: por um lado, como preservar o empenhamento dos EUA na segurança da Europa – que a França reconhece continuar a ser essencial – ao mesmo tempo reduzindo a presença militar americana; por outro lado, como suportar o motor político-económico franco-alemão da unificação europeia, impedindo a liderança alemã da Europa (1997:64; ver também Gaspar, 2022:140-143).

Brzezinski observa que, sendo os principais arquitetos de uma Europa que em larga medida permanece um "protetorado americano" (1997:59-60), a França e a Alemanha estão de algum modo empenhados em diferentes visões e projetos, nenhum dos quais, no entanto, é suficientemente forte para prevalecer por si próprio (idem). Interrogando-se sobre se, relativamente ao que deverá ser o escopo da UE e da NATO, os EUA devem promover uma Europa que seja um parceiro igual dos EUA ou apenas um "aliado júnior", reconhece ser necessário em qualquer caso que os EUA lidem cuidadosamente com os dois principais arquitetos da Europa (idem:60-61).

9.3 A diversidade para lá do principal motor da integração

A diversidade de projetos e de culturas estratégicas nacionais no seio da UE não se esgota na que existe entre a França e a Alemanha. Embora com diferenças entre países, é apenas natural que os três países bálticos, a Polónia, a Hungria, a Bulgária e a Roménia, os dois países resultantes da partição da Checoslováquia ou os países resultantes da desagregação da Jugoslávia procurem proteger as suas soberanias que, asfixiadas durante décadas, foram recuperadas apenas há cerca de 30 anos, no fim da Guerra Fria. São países que passaram por processos de intensa transformação depois da Guerra Fria, submetidos às pulsões contraditórias de uma vontade de "re-nacionalização", por um lado, e de uma vontade de modernização e de segurança que os pôs na rota de uma gradual integração na comunidade euro-atlântica, por outro (Tálas e Csiki, 2013:165-166). Mas sem dúvida nestes países o sentimento nacionalista tende a ser compreensivelmente muito forte, como desenvolveremos um pouco mais à frente com os especialmente sugestivos exemplos da Hungria e da Polónia (evidentemente a entrada de mais países dos Balcãs Ocidentais e, especialmente, da Ucrânia, tenderá a potenciar este fator).

De um modo geral os países do Norte e do Leste tendem a ver a Rússia como uma ameaça (nos países bálticos ou na Polónia, mesmo como uma ameaça existencial), enquanto os países do Sul tendem a "temperar" a questão do "flanco Leste" com questões como a das migrações e da segurança das regiões do Sahel e do Golfo da Guiné, por exemplo, onde, aliás, a Rússia também tem vindo a aumentar a sua capacidade de intervenção. O "Sul mediterrânico", por seu turno, está longe de ser um monólito: as posições francesas são frequentemente contestadas por Itália e Espanha, por exemplo

(Gaspar, 2022:143). Itália, herdeira dos centros de poder político que durante séculos existiram na península italiana antes da unificação, tem uma tradição mediterrânica multissecular própria. Como tem Espanha, também herdeira de outros centros de poder político residentes no que é hoje o território ibérico espanhol que em diferentes épocas tiveram grande poder e influência no Mediterrâneo ocidental. Espanha, aliás, tem ainda preocupações específicas que decorrem de administrar dois enclaves no território marroquino no Norte de África – as cidades autónomas de Ceuta e Melilla. Enquanto, porventura mais até do que com Marrocos, a "guarda" do estreito de Gibraltar lhe cria uma tensão sempre latente com o Reino Unido.

Muitos países europeus albergam nos seus territórios locais que foram centros de poder político que experimentaram períodos de expansão e, em muitos casos sedes de poderes imperiais, cada qual com as suas ideias mobilizadoras, os seus ativos e os seus passivos. Impérios ultramarinos, como o belga, o holandês ou o português, e impérios europeus continentais, como o império sueco de Gustavo Adolfo, o império napoleónico, o império alemão ou o império austro-húngaro. Coexistindo com ressentimentos históricos e reivindicações atualmente bastante frequentes de representantes das populações submetidas para que certos factos históricos sejam revisitados, legados de percursos históricos ultramarinos existem sob a forma da da CPLP, por exemplo, ou da África francófona e dos domínios e territórios ultramarinos franceses, contribuindo para o que podemos chamar diferentes "propensões geopolíticas".

A diversidade de memórias históricas e de futuros imaginados na Europa é, portanto, muito grande, indo muitas vezes para além da Segunda Guerra Mundial. O primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, por exemplo, em entrevista ao Expresso, fala "com emoção do grande golpe que a Hungria sofreu há 100 anos, com o Tratado de Trianon, depois da derrota na Grande Guerra" (Nogueira Pinto, 2021). Denunciando ressentimento com as decisões de Ialta, Orbán diz que a entrega da Europa de Leste a Estaline é vista na Hungria "como o pecado capital dos Ocidentais" (2021). Por isso, continua, "a nossa relação com o Ocidente tem sempre duas faces: pertencemos ao Ocidente, respeitamo-lo, mas não nos esquecemos do que deviam ter feito por nós e não fizeram" (idem). Sobre a Hungria ter-se sentido enganada por a propaganda ocidental ter dado a entender que o Ocidente viria defendê-la na revolta de 1956 contra

o comunismo e a URSS, Orbán afirma que "esse momento ficou gravado nas mentes húngaras: os americanos e o Ocidente escolheram o dinheiro em vez da liberdade e dos valores. Preferiram o Canal do Suez, que lhes dava comércio e dinheiro. Para eles, foi mais importante do que lutar por princípios e valores. Por isso, quando nós, húngaros, os ouvimos falar da defesa dos valores europeus… Calma aí que nós ainda temos memória" (idem). Sobre o processo europeu, Orbán é claro: embora reconheça a necessidade de instituições para gerir os assuntos europeus, afirma que "havendo nações, precisamos de soberania nacional (…). Não achamos prudente ter uma supernação institucionalizada a alto nível *nem achamos que devamos construí-la, porque não é natural*" (idem; ênfase nossa).

Nos Balcãs, a desagregação da Jugoslávia ainda se repercute em toda a região, como ilustra a instabilidade na Bósnia-Herzegovina. A Grande Sérvia e a Grande Albânia são designações antigas de projetos que chocam no Kosovo (Dimitrov e Dimitrova, 2013). Entre 1991, ano em que a Jugoslávia se desintegrou, e 2019, quando a Macedónia mudou de nome para Macedónia do Norte, viu-se a importância simbólica que tinha para a Grécia a denominação desse país, tratado durante anos nos documentos oficiais da NATO e da UE como ARJM ou FYROM.

Embora o inimigo principal da Grécia seja a Turquia[100] (Economides, 2013:153), outras memórias teimam em persistir. Quando a posição alemã na crise do Euro levou a ponderar a suspensão da Grécia da Eurozona durante cinco anos, ou até mesmo a

[100] Depois de quase quatro séculos de domínio otomano, a Grécia tornou-se independente do Império Otomano em 1830. Entre o Tratado de Sèvres de 1919 – que, assinado pelo Império Otomano, não foi considerado legítimo pelo movimento nacional turco e, portanto, não foi ratificado e não chegou a entrar em vigor – e o Tratado de Lausanne de 1923, o tratado de paz que estabeleceu as fronteiras da Turquia moderna, fundada nesse ano, a Grécia e a Turquia estiveram em guerra. Mais recentemente, em 1974, no quadro do conflito entre cipriotas gregos e cipriotas turcos, a Turquia invadiu a ilha de Chipre, sendo o único país que reconhece a República Turca do Norte do Chipre. O Chipre alcançara em 1960 a independência do Reino Unido, que mantém na parte sul da ilha duas bases militares que constituem um dos 14 territórios ultramarinos britânicos. A animosidade histórica entre a Grécia e a Turquia tem expressão nas frequentes tensões, ocasionais incidentes de trocas de tiros e acusações mútuas de violações do espaço aéreo e das águas territoriais respetivas no mar Egeu. A Turquia, por seu turno, dividida entre a Europa e a Ásia, considera-se uma ponte natural entre os dois continentes e nela se misturam duas pulsões de certo modo contraditórias: o legado otomano (no auge do seu poder o império estendia-se de Argel até ao Mar Cáspio e das costas da península arábica banhadas pelo Índico no moderno Iémen até à Hungria e à Polónia); e o processo de ocidentalização e modernização posto em marcha com a implantação da República. O Tratado de Sèvres, ao abrigo do qual os territórios otomanos seriam distribuídos pelas potências ocidentais, ainda hoje deixa cicatrizes na psique coletiva turca (Coskun, 2013), alimentando o receio e a desconfiança de que aquelas estão sempre prontas a sacrificar os interesses turcos, designadamente instrumentalizando o separatismo curdo ou a perseguição aos arménios no período 1915-1923.

possibilidade de um *Grexit*, as manifestações antialemãs em Atenas e noutras cidades gregas caricaturavam Merkel como nazi (Reuters, 2012). Em 2015 a Grécia exigiu reparações de guerra à Alemanha pelos prejuízos causados na Segunda Guerra Mundial (Rinke e Heller, 2015), insistindo, tão tarde quanto 2021, que tais exigências se mantinham válidas e ativas (DW, 2021).

Na narrativa da experiência estratégica lituana, por exemplo, elementos como o Grão-Ducado da Lituânia e a partição da comunidade lituano-polaca misturam-se com a memória mais recente da ocupação soviética (Šešelgyte, 2013:217). O Grão-Ducado da Lituânia chegou a ser no século XIV o maior país da Europa, ligando o Mar Báltico ao Mar Negro e abrangendo o que são hoje a Bielorrússia e a Ucrânia e partes da Polónia, da Letónia, da Moldávia e da Rússia. A partição da comunidade lituano-polaca em 1795, retalhada entre o império russo, o império austro-húngaro e a Prússia, durou 123 anos, significando que durante este período os dois países pura e simplesmente deixaram de existir como tal.

Foi neste período, aliás, que terá emergido a moderna identidade nacional polaca (Terlikovski, 2013:269). O traumático desaparecimento do estado polaco durante 123 anos, e a não menos traumática experiência na Segunda Guerra Mundial e na Guerra Fria, resultante da independência recuperada em 1918 não ser bem aceite pela Alemanha e pela Rússia, ainda hoje influencia a perceção polaca de estar constantemente ameaçada pelos seus vizinhos (Terlikovski, 2013:269). Neste contexto, recentemente, no quadro da guerra na Ucrânia, tem ganho visibilidade o conceito de "Intermarium", ou entre os mares (ver, por exemplo, Zadika, 2022). Zadika defende que a ameaça russa e a "atitude relativamente passiva da Alemanha e da França" tem tornado dominante entre os politólogos polacos a opinião de que a situação atual oferece condições para concretizar a ideia antiga, que o trauma da ocupação soviética também alimenta, da "unificação da região situada entre o Mar Negro, o Báltico e o Adriático", atribuída a Piłsudski, o herói da defesa da independência polaca alcançada em 1918 (idem).

A ideia do Intermarium nasce como uma resposta ao problema da posição da Polónia, "ensanduichada" entre duas grandes potências – a Alemanha e a Rússia (Laruelle e Rivera, 2019; Tycner, 2020; Istok *et al*, 2021), e à necessidade sentida de criar um agrupamento de estados que se pudessem unir para resistir à pressão vinda de Leste

(Rússia) e de Oeste (Alemanha). A ideia fundamental é a de criar uma faixa territorial entre o Mar Báltico e o Mar Negro, uma espécie de istmo entre a Europa Ocidental e a Europa Oriental, ou entre a Alemanha e a Rússia. Para Friedman, com o propósito de "conter qualquer potencial movimento russo para Ocidente", o Intermarium deve abranger "os países bálticos, a Polónia, a Eslováquia, a Hungria, a Roménia e, possivelmente, a Bulgária" (2017). Para alguns, o conceito serve também a ideia de dividir a "nova Europa" da "velha Europa" vista como demasiado conciliatória para com a Rússia (Laruelle e Rivera, 2019:3).

O Intermarium corresponde basicamente à Europa Oriental, que vai dos países bálticos até à Grécia e à Bulgária, que, para Saul B. Cohen, constitui a parte europeia da zona de convergência eurasiática (uma zona que segundo ele se estende pelo Cáucaso, a Ásia Central e a Mongólia). Uma zona de convergência, na definição de Cohen, é uma zona cujo estatuto permanece indefinido, podendo evoluir quer para uma "porta giratória" (neste caso, na prática conectando a Europa Ocidental e a Rússia), quer para uma "*shatterbelt*"[101]. Com efeito, Cohen admite que "*a possible candidate [to become a shatterbelt] is the new/old zone from the Baltic through Eastern Europe and the Balkans*" (2015:49). Num misto de advertência e conselho no sentido de evitar um desfecho que lhe parece indesejável, Cohen considera que a emergência de *shatterbelts* na zona de convergência eurasiática "*depends upon whether the West tries to overreach by penetrating these regions geostrategically. Such regions are pivotal and warrant advance-planning strategies rather than ad hoc reactions*" (2015:49).

Em todo o caso, muito pouco tempo antes da invasão da Ucrânia, pareciam existir duas visões contrastantes relativamente ao papel da região, quer por parte dos países "residentes", quer por parte de potências que lhe são exteriores: por um lado, a vontade de acomodação/cooperação dos países da região simultaneamente com a Rússia e a

[101] No seu modelo geopolítico do mundo, Cohen (2015) define três níveis: o nível *macro*, representado por "domínios geoestratégicos" (*geostrategic realms*); o nível *meso*, representado por regiões geopolíticas; e o nível micro, representado por estados nacionais e unidades subnacionais (Cohen, 2015:37). Além destes níveis espaciais, Cohen identifica uma série de regiões que, interagindo com ela, operam fora desta "hierarquia": as "*shatterbelts*" ou "cinturões flexíveis", áreas muito fragmentadas internamente com importância estratégica para grandes potências em competição; as "zonas de compressão", áreas internamente fragmentadas, objeto de grande rivalidade entre países vizinhos, mas não entre grandes potências; as "portas giratórias" (*gateways*), que servem como ponte ou plataforma entre diferentes partes do mundo; e as "zonas de convergência", regiões cujo estatuto ainda não está definido.

Alemanha, designadamente para que não se vejam marginalizados ou a constituir "moeda de troca" numa grande acomodação entre a Rússia e a Alemanha com reminiscências no pacto Molotov/Ribbentrop (ver, por exemplo, Trkanjek, 2022); por outro, a vontade de alargar ao máximo a "cunha", "zona de segurança" ou "cordão sanitário" entre a Alemanha e a Rússia, diabolizando ao máximo a "ameaça russa", para dificultar as relações bilaterais entre os dois gigantes (Krzysztosz, 2022).

São duas pulsões que, aliás, também percorrem a sociedade alemã. Como qualquer país, a Alemanha não pode deixar de ter uma política para o "seu" Leste (*Ostpolitik*). Nesta se misturam, em cada momento, interesses atuais e de longo prazo, mas também aspetos emocionais, alguns deles ainda relacionados com a Segunda Guerra Mundial. Inverosímil como isso possa soar depois da invasão russa da Ucrânia em 2022, tão tarde quanto março de 2010, cerca de ano e meio depois da invasão da Geórgia, quatro altos dignitários alemães propuseram que a Rússia fosse convidada a juntar-se à NATO (Rühe et al, 2010). Apesar do alinhamento inequívoco do chanceler Scholtz com os EUA na resposta à invasão russa da Ucrânia, a ambivalência dos sentimentos alemães em relação às questões do estrangeiro próximo da Rússia ficaria patente, por exemplo, quando, escassas semanas antes da invasão, quando a crise já se agudizava, o chefe da marinha de guerra alemã foi demitido por defender publicamente que Putin merecia respeito (ver, por exemplo, Oltermann, 2022).

Por outro lado, o que se pode dizer com alguma segurança é que toda esta diversidade pode ocasionalmente suspender a ideia de "mais Europa", ou até alimentar a ideia de reverter o processo. Mas o projeto europeu parece teimar em persistir como um facto inegável, ainda que evoluindo de forma menos acelerada do que porventura desejariam os seus adeptos mais entusiastas. Por certo com um estado final indeterminado e com divergências de interesses, incluindo no plano do papel dos EUA na equação da segurança europeia, o projeto europeu continua a existir porque, sejam quais forem as razões que os movem, os protagonistas o consideram útil. Concorda-se com Gaspar, por isso, quando afirma que "as condições para a realização do sonho europeu continuam a ser imperfeitas e incompletas" (2022:164). No entanto, é ele próprio quem logo a seguir também diz que "perante uma crise existencial, o *élan* vital da Europa, contra todas as probabilidades, consegue ressurgir" (idem; ibidem).

Capítulo 10 – A estratégia das grandes potências e a UE

10.1 Nota introdutória

O objetivo deste capítulo é esquematizar o impacto que têm no processo europeu as políticas externas e de segurança dos quatro membros permanentes do CSNU que não pertencem à UE, os quais têm interesse e capacidade de influência variável na região europeia e na arquitetura da segurança europeia.

Defender que, em parte produto das respetivas culturas estratégicas, as estratégias das grandes potências afetam a integração europeia, não significa argumentar que existe uma estratégia centralizada única coordenada, sincronizada e orquestrada para, por exemplo, minar o processo europeu, procurando impedir que avance até mais do que um certo ponto, ou fazê-lo regredir ou colapsar. Mesmo informal e muito pouco coesa, apesar da advertência de alguns (por exemplo, Sasportes, 2020), não se identifica uma coligação entre os EUA, a Rússia e a China, por exemplo, para impedir a emergência de um polo europeu que se juntasse a estes países numa espécie de diretório ou concerto mundial, cuja existência também não se vislumbra. E decerto a UE não coloca de momento uma ameaça existencial iminente aos objetivos vitais das grandes potências do sistema internacional.

Uma coisa diferente é um ator, grande ou pequeno, equacionar a possibilidade de um ator gigantesco como será o caso, se for, de uma UE politicamente integrada – ou, pelo menos, com um grau de integração que já lhe permita uma capacidade de ação estratégica muito mais efetiva e em mais domínios, incluindo o militar, do que a que hoje tem –, com o tempo, intencionalmente ou não, tornar-se ameaçadora ou perturbadora dos seus interesses. E, consequentemente, tal possibilidade levá-lo a agir mais ou menos preventivamente no sentido de proteger os seus interesses com os recursos e a intensidade adequados às circunstâncias. Nesse caso, será razoável esperar que, quer os que o defendem, quer os que se lhe opõem, concebam, decidam e executem as estratégias que consideram adequadas e possíveis para promover as suas preferências e proteger os seus interesses no processo europeu, num quadro em que reconhecerão, uns mais que outros, não ser um destino inevitável a UE constituir-se como uma grande potência. Nem que, isso acontecendo, tal constituição

automaticamente tenha um efeito global desestabilizador, podendo até acontecer o contrário, dependendo de muitos outros fatores contextuais.

Ao mesmo tempo, pelo menos a partir de certo momento, alguns podem interrogar-se, com mais ou menos preocupação, sobre quais podem ser os comportamentos futuros do ator que resulta da integração. É possível que para alguns o "*worst-case scenario*" seja o de que uma Europa politicamente integrada eventualmente adote contra eles uma postura hostil (Mearsheimer e Walt, 2016:73). É natural que, portanto, eventualmente se lhe oponham, ou que pelo menos se oponham a determinadas tendências ou dinâmicas de evolução. Neste contexto, diversos podem ser os motivos e muitas são as estratégias concebíveis por parte de quem pretenda moldar ou se oponha ao projeto da integração política europeia, desde uma oposição limitada a determinados desenvolvimentos para além de um certo ponto, até à oposição liminar a quaisquer movimentos integradores que, por mais pequenos que sejam, mais ou menos aceleradamente caminhem na direção da integração.

O processo europeu pode, assim, ser afetado por eventuais estratégias especialmente concebidas para sobre ele incidirem diretamente e produzirem determinados efeitos. Mas também pode ser afetado por efeitos de estratégias que não foram especialmente concebidas para atrasar a integração, ou seja, pode ser afetado direta ou indiretamente por efeitos não pretendidos e por efeitos colaterais de estratégias que visem prioritariamente outros "alvos"[102]. Com efeito, as prioridades estabelecidas para outras estratégias globais, regionais ou de âmbito funcional de uma grande potência podem impactar "objetos" que alegadamente não são o alvo dessas estratégias. O impacto nas relações bilaterais entre os EUA e a França do acordo AUKUS, tornado público no verão de 2021, é porventura um bom exemplo (FRANCE INFO, 2021). Note-se que não está em causa saber se a Austrália fica mais bem servida com os submarinos norte-americanos, se com os submarinos franceses, ou qual a opção que melhor serve a segurança regional ou mundial. O que se está a assinalar é um efeito colateral importante de uma política que, ditada por uma prioridade (no caso, a contenção da China), tem efeitos porventura

[102] Evidentemente, coisa diferente é, não sendo efeitos negativos declaradamente não intencionais remediados por quem os provoca, poder tornar-se pertinente perguntar se, afinal, tais efeitos seriam efetivamente desprovidos de intenção.

não desejados na qualidade de uma aliança bilateral com a França que também é importante a muitos títulos para os EUA.

Por outro lado, como é óbvio também, o processo europeu não é afetado apenas pelas estratégias dos membros permanentes do CSNU que não são membros da UE. Outras potências existem, como a Turquia, ou grandes exportadores de recursos energéticos, de que a maior parte dos países da UE ainda é muito dependente, como a Arábia Saudita ou o Qatar, por exemplo, cujas estratégias podem influenciar o processo europeu.

Em síntese, defender que as estratégias nacionais das grandes potências podem constituir um formidável obstáculo à constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo, não significa necessariamente defender que tais potências tenham, no quadro das suas políticas europeias, estratégias especificamente concebidas para afetar negativamente a integração. Significa apenas que, mesmo que essa intenção não exista agora, ou não exista nunca, as suas estratégias globais e regionais, em maior ou menor escala, direta ou indiretamente, afetam o processo europeu.

10.2 Cultura estratégica e estratégia dos EUA

a) Considerações sobre a cultura estratégica norte-americana

Começamos pelos EUA não apenas porque é o país mais poderoso do mundo e o principal patrocinador e garante da "ordem" que foi construída depois do fim da Segunda Guerra Mundial, mas porque se definiu a autonomia estratégica da UE como não apenas, mas também, autonomia em relação aos EUA.

Fundada numa ideia de "excecionalismo", a cultura estratégica americana "tem uma natureza claramente voluntarista assente num mito coletivo de um destino a cumprir" (Romana, 2016:25). O excecionalismo é a crença de que os EUA representam o "patamar mais elevado da civilização" jamais alcançado pela Humanidade e que de algum modo corporizam de um modo singular os valores da liberdade e da democracia (Huntington, 1996:366[103]; Saito, 2009:78 *apud* Degaut, 2016:36). O excecionalismo também se

[103] Huntington, argumentando que "a civilização ocidental é valiosa, não por ser universal, mas por ser única" (1996:367-368) e que, como todas as civilizações, o Ocidente um dia entrará em declínio (o que ele, aliás, defendia em meados dos anos 1990 já estar a acontecer), argumentava adicionalmente que, "num mundo de conflitos étnicos e de choques de civilizações", como ele defendia estar a emergir no pós-Guerra Fria, a "crença americana na importância universal da cultura ocidental", na superioridade das ideias ocidentais e na marcha inexorável para "uma cultura comum mundial, ocidentalizada e anglófona" tinha três problemas: ser falsa; ser imoral ("o imperialismo é a necessária consequência lógica do

expressa na crença de que os EUA estão predestinados à missão de espalhar os seus valores e levar a liberdade, democracia, paz e civilização a todo o mundo (Degaut, 2016:36). Presente, por exemplo, no "manifesto destino" e na corrida para o Oeste. Para Degaut (2016) e outros, a vontade de transformar o sistema internacional de acordo com os ideais democráticos liberais é uma característica que tem estado presente na história americana. O "wilsonianismo" (de Woodraw Wilson), traduz um imperativo e simultaneamente um interesse vital dos EUA em avançar estes valores, idealmente por meios pacíficos, mas, se for necessário, com recurso à força (Romana, 2016:26). A "paz democrática" surge como "fim último para a estabilidade do sistema internacional" (Romana, 2016:25).

Degaut observa que tal não significa que os decisores americanos sejam "prisioneiros da ideologia liberal americana" e que, por isso, sejam incapazes de decidir e agir com base em "cálculos geopolíticos e estratégicos" (2016:37). Estes princípios informam e guiam o processo da decisão, "mas não impõem limites absolutos e constrangimentos" (idem:37-38). Em vez disso, são utilizados para conferir legitimidade, na medida em que os decisores políticos se sentem incentivados a enquadrar as suas decisões num discurso que reflita o conjunto de crenças e valores presentes na cultura política americana. Por outro lado, no plano da política externa, "os EUA tendem a adotar uma atitude de ambivalência para com o multilateralismo, cuja aceitação e até promoção está dependente dos interesses vitais da segurança nacional" (Romana, 2016:25).

Na guerra, como salientam Mahnken (2011), Huntington (1957:152 *apud* Degaut, 2016:36) ou Howard (2013:7 *apud* Degaut, 2016:36), os EUA tendem a encarar os conflitos armados em que estão envolvidos como "cruzadas contra o demónio".

Outro aspeto da cultura estratégica americana é uma certa ideia de omnipotência (Romana, 2016:24) que, ligada à ideia de excecionalismo, se traduz em estratégias que visam tirar partido dos enormes recursos materiais e tecnológicos que Washington comanda (Degaut, 2016:38). Os EUA, como superpotência que são, veem o uso da força como uma importante sinalização à comunidade internacional da determinação em prosseguir os seus objetivos (idem).

---

universalismo"); e ser perigosa, neste último caso porque o Ocidente pode ser derrotado numa "grande guerra intercivilizacional" (Huntington, 1996:366 e seguintes).

Outra pulsão que existe na cultura estratégica norte-americana, com origem na própria fundação do país, é o "isolacionismo". Entre mitos e realidades, pode dizer-se que o excecionalismo e o isolacionismo também têm, na sua origem, uma conotação antieuropeia. Muitos colonos europeus que arribaram à costa leste da América do Norte "fugiam" de um continente onde viviam situações de grande opressão, pobreza, guerras e corrupção moral. A guerra e a declaração de independência foram contra uma potência europeia. A "doutrina de Monroe" proclamada em 1823, que argumentava que as potências exteriores ao "hemisfério ocidental" deviam refrear ações destinadas a aumentar a sua influência ou promover os seus interesses nas Américas, foi uma tentativa de manter a região livre das persistentes rivalidades geopolíticas europeias (Degaut, 2016:206). A primeira guerra de conquista ultramarina dos EUA, a Guerra Hispano-Americana de 1898, é contra uma potência europeia. A doutrina de Monroe consolidar-se-ia como um dos grandes princípios da política externa dos EUA e contribuiu para forjar a noção, praticamente até à Primeira Guerra Mundial, de que a América e o "Velho Mundo" constituíam dois sistemas político-sociais completamente diferentes (idem).

Um debate desde sempre presente na cultura estratégica dos EUA é, assim, entre os chamados "hamiltonianos" (de Alexander Hamilton), mais propensos às necessidades de integração na economia global, e os "jeffersonianos" (de Thomas Jefferson), que tendem a rejeitar "aventureirismos na condução da política externa" (Mead e Leone, 2002; Sondhaus, 2006:63-64; Romana, 2016:26).

Quando se transportam estes momentos fundacionais dos EUA para a atualidade tem naturalmente de se ter algum cuidado. Atualmente, nem a mais intervencionista das administrações age como se tivesse uma liberdade de ação irrestrita para intervir militarmente em qualquer ponto do mundo, sem cobertura formal.

Por outro lado, nem o mais isolacionista presidente dos EUA pensaria em "retirar" os EUA da economia mundial, mandaria fechar as embaixadas dos EUA no mundo, desativaria as bases e outras facilidades militares espalhadas pelo planeta, ou mandaria recolher aos quartéis e bases do território nacional americano os meios militares terrestres, aéreos e navais dispersos pelo mundo.

A ideia de que os EUA não podem pura e simplesmente "retirar" do mundo teve um contributo importante do almirante Mahan (1840-1914), para quem, em termos

geopolíticos, os EUA eram uma vulnerável "ilha nação" ao largo da massa terrestre eurasiática, cuja integridade podia ser ameaçada por um país ou uma aliança militar hostil que conseguisse dominar o *heartland* da Eurásia (Degaut, 2016:208). A ideia da supremacia naval e do controlo dos oceanos tinha subjacente a noção de que os EUA não podiam dar-se ao luxo de ficar isolados do resto do mundo (Degaut, 2016:207-208). Nicholas Spykman, por seu turno, chama a atenção, ainda antes do início da Segunda Guerra Mundial, para a importância vital que tem a periferia, ou *rimland*, da Eurásia (Degaut, 2016:209; Gonçalves, 2021:76). Agitando o espectro de uma América cercada, Spykman acreditava que a maior ameaça à integridade e interesses americanos advinha da possibilidade de uma coligação de centros de poder eurasiáticos contra os EUA, razão pela qual advogava, já em 1938, que os EUA deveriam desempenhar um papel decisivo na garantia de que o *rimland* nunca fosse unido sob o poder de uma única potência ou de uma coligação de nações (Degaut, 2016:210).

Não contestando propriamente as ideias de Mackinder (1943) que anos depois inspirarão o estabelecimento da NATO[104], Spykman, cujas ideias, aliás, também influenciam a criação da NATO (Gonçalves, 2021:77), designa as terras costeiras da massa continental eurasiática, ou seja, o "*rimland*", como zona charneira entre a potência marítima e a potência continental (Defarges, 1994:56; Almeida, 1994:33-37), pondo em evidência "o valor geopolítico e geoestratégico das zonas 'anfíbias'" (Almeida, 1994:33). É, portanto, sobretudo no controlo do *rimland* que se joga o confronto entre ambas (Defarges, 1994:58). Spykman defende em 1942, que os EUA, não devendo voltar a uma posição isolada e defensiva, têm de impedir a reunião do *rimland* e do *heartland* sob um mesmo centro do poder (idem:59). Deste modo, para Spykman, "o combate dos EUA nas duas guerras mundiais apropria-se das preocupações geopolíticas da Grã-Bretanha, alargando-as: impedir a ilha mundial de se transformar num império monolítico com pretensões à autossuficiência; manter os mares como rotas comerciais,

[104] Décadas antes de, em 1943, defender a unidade geopolítica e geoestratégica do Atlântico Norte (*the Midland Ocean basin*) para contrabalançar o poder do *heartland* eurasiático, Mackinder adverte, logo no início do século XX, que o compromisso político germano-russo (e depois germano-soviético) no espaço que designa por *eternal pivot of history* (depois redesenhado e "redesignado" como *heartland*) pode derrotar o império marítimo britânico (Políbio de Almeida, 1990). Diabolizando a Rússia/União Soviética (Horta Fernandes, 2019), Mackinder defende que "a paz no mundo só é alcançável através da rutura das relações entre os povos alemão e eslavo na Europa Oriental, atendendo à relevância que os Estados-tampão do leste europeu detêm no controlo da Eurásia (Gonçalves, 2021:69).

pois os EUA, devido ao formidável desenvolvimento do seu poder industrial, deviam assegurar mercados e ter livre acesso às regiões produtoras de matérias-primas" (Defarge, 1994:59; sobre o pensamento de Spykman, ver Almeida, 1990: 169-175).

Cohen (1963; 2015:27), considerando que o *rimland* eurasiático é demasiado extenso e diversificado, argumentará, por seu turno, que o esforço da estratégia de contenção dos EUA se deve concentrar no que ele chama as "*shatterbelts*" (ou "cinturões flexíveis") do médio oriente e do sudeste asiático (Almeida, 1990:175-178). Mearsheimer e Walt, por seu turno, defendem uma estratégia de "*offshore balancing*", ou seja, em que os EUA desempenham a função de balanceiro externo do equilíbrio regional, em certas regiões do mundo (2016:71). Nesta estratégia, os EUA devem renunciar a "ambiciosos esforços de refazer outras sociedades e concentrarem-se naquilo que verdadeiramente conta: preservar a dominação no Hemisfério Ocidental e contrariar potenciais *hegemons* na Europa, no Nordeste Asiático e no Golfo Pérsico" (idem), encorajando países dessas regiões (ou, numa expressão dos autores, "*passing the buck*") a liderar o esforço de contrabalançar as potências em ascensão na respetiva região (2016:71). Tal não deverá significar, porém, que os EUA abandonem a sua posição de única superpotência, ou que retirem para a "Fortaleza América" (idem:72). Pelo contrário "casando" a força americana com a de outros poderes em cada região, a estratégia de "*offshore balancing*" preservaria a primazia dos EUA longamente por tempo indeterminado, idealmente continuando a ser o estado dominante sobre o planeta, mas, acima de tudo, mantendo a hegemonia no Hemisfério Ocidental (idem: ibidem). Com efeito, em linha com Brzezinski (1997), para Mearsheimer é vital impedir que uma potência que se torne hegemónica na sua região possa, em última análise, aliar-se com países do Hemisfério Ocidental e, assim, poder interferir muito perto do território dos EUA (2016:73).

Assim, ao contrário dos "isolacionistas", mas criticando algum excesso de "wilsonianismo", Mearsheimer e Walt, invocando as "bênçãos geopolíticas" dos EUA (dois grandes oceanos a Este e a Oeste, vizinhos não ameaçadores a Norte e a Sul e uma abundância de terra e recursos naturais), acreditam existirem regiões fora do Hemisfério Ocidental em cuja defesa vale a pena despender "*blood and treasure*" americano (2016:72). Mas, minimizando a pegada militar em regiões distantes, indo lá apenas quando for preciso proteger uma potencial vítima de um aspirante à hegemonia regional. O que, além disso, teria a vantagem de os EUA serem vistos como salvadores

e não uma potência ocupante (2016:75). Mearsheimer e Walt, contrariando diversos argumentos dos defensores da mais intervencionista e ideologicamente motivada "hegemonia liberal" (2016:77 e seguintes), assinalam como, tendo sido a última grande potência a entrar em ambas as guerras mundiais, os EUA emergiram mais fortes em qualquer delas por terem esperado pelo momento oportuno para nelas entrar (2016:78).

Mais do que comentar ou perceber em que medida foram fazendo vencimento ao longo da história as ideias de Mahan, Mackinder, Spykman, Cohen, Mearsheimer ou Walt (algum terão feito, pois de outro modo não seriam tão estudadas e debatidas ainda hoje), o que para o efeito desta investigação importa sublinhar é uma constante do pensamento estratégico norte-americano. No fundo, mesmo entre os mais "isolacionistas", existe a noção de que o isolamento proporcionado por uma posição praticamente insular não garante a segurança. Por isso tem de se ter uma forte presença estratégica, uma espécie de "defesa avançada" – as propostas variando consoante as épocas e os autores –, na periferia da "ilha mundial".

b) Estratégia dos EUA

Antes de se olhar para a sua estratégia, importa tentar perceber que a hegemonia dos EUA, tendo características diferentes da de outros impérios históricos, naturalmente tem algumas em comum. Por exemplo, como os seus "antecessores", para manter a hegemonia, os EUA têm de ter, a par de capacidades políticas, económicas e diplomáticas, um aparelho militar adequado. O dispositivo militar dos EUA não é um fardo, mas uma componente de um sistema político e económico. Se os EUA gastam muito em defesa é porque querem e porque podem, sendo difícil responder se os EUA seriam mais ricos, ou se os norte-americanos estariam mais satisfeitos, se o governo federal gastasse menos no seu extraordinário aparelho militar em que, ano após ano, gasta anualmente mais do que os 10 maiores orçamentos militares somados que se lhe seguem.

Referindo-se ao caso do Reino Unido, Macmillan (1996:198) defende que o país adquiriu o estatuto de grande potência através da guerra e da colonização[105]. Evidentemente que a "colonização" que o Reino Unido promoveu é diferente das modernas formas de domínio e influência (aliás, o desmantelamento dos impérios coloniais europeus foi uma componente importantíssima da política externa e de segurança dos EUA depois do fim da Segunda Guerra Mundial). Por outro lado, a situação do Reino Unido é bastante diferente da dos EUA. Os ingleses tinham poucas matérias-primas. Os EUA, por seu turno, têm uma escala continental. Não são autossuficientes em tudo, mas dominam uma enorme vastidão de recursos. Por exemplo, tendo-se, entretanto, tornado economicamente atraente a perspetiva de utilizar a tecnologia da fracturação hidráulica para libertar hidrocarbonetos "aprisionados" na rocha, desde há uns anos os EUA tornaram-se energeticamente autossuficientes e exportadores líquidos de energia, revertendo uma situação de décadas.

A "lógica" das conquistas britânicas era em parte motivada pela necessidade de colmatar as suas deficiências. O império fornecia matérias-primas que eram transformadas na metrópole em produtos manufaturados e depois comercializados, enquanto o Reino Unido liderava a revolução industrial na Europa (Macmillan, 1996:198). A riqueza que o processo gerava era necessária para fazer a guerra. Guerra, colonização, prosperidade económica e estatuto de grande potência estavam todos, portanto, estreitamente entrelaçados (idem). Evidentemente, quando a fortaleza económica do Reino Unido começou a decair em relação a outros estados europeus que só mais tarde se começaram a industrializar, foi-se tornando mais difícil ao Reino Unido reter o estatuto de grande potência (Macmillan, 1996:198).

Os impérios ou hegemonias de hoje são diferentes, como em diferentes épocas foram entre si, mas alguma desta lógica permanece. Neste contexto, poderá dizer-se que a prosperidade que a hegemonia proporciona, ou vantagens como a do "privilégio exorbitante" do soberano que cunha o dólar, por exemplo, são importantes para a manutenção da supremacia militar. Dos "privilégios do dólar", conforme "denunciado" por diversas vezes por de Gaulle na década de 1960, alegadamente resultava serem os

[105] Para uma perspetiva sintética das fundações do poderio imperial britânico, que também liga às inovações financeiras que "Guilherme de Orange trouxe da Holanda" nos finais do século XVII, ver Ferguson, 2012:50-53.

estrangeiros a suportar os padrões de vida americanos e a subsidiar as multinacionais americanas. Para Giscard d'Estaing, então ministro das finanças do General, este era o "privilégio exorbitante" da América (Eichengreen, 2011:4; ver também Roubini, 2023a). Como todos os outros, o império americano provavelmente não será eterno (Brzezinski, 2012:16-26). Mas, apesar das teses sobre o declínio da América ou a perenidade do seu poder, na verdade não sabemos por quanto tempo os EUA manterão a posição que ocupam na hierarquia que resulta da distribuição do poder no sistema internacional.

Referindo os prognósticos que, no contexto da invasão da Coreia do Sul em 1950, das derrotas norte-americanas no Camboja e no Vietname em 1975 ou da "ascensão" económica do Japão nos anos 1980, vaticinavam que os EUA fossem desalojados da sua posição cimeira na região da Ásia Oriental, Sutter observa como, frequentemente esquecendo os pontos fortes americanos e as debilidades das outras potências, aqueles se revelaram errados (2014:9). Quando os EUA abandonaram o Afeganistão em 2021, mais uma vez se levantou um coro sobre a decadência dos EUA, poucos observando que o que estava em curso era simplesmente uma revisão da estratégia americana face à prioridade da contenção da China e à necessidade de fortalecer as suas alianças e parcerias na Europa e no Pacífico. Neste contexto, abordando a questão do "enfraquecimento" e "declínio" do Ocidente, que *mutatis mutandis* se pode aplicar aos EUA, Huntington prevê que o Ocidente permaneça "esmagadoramente dominante (…) em termos de poder e influência em grande parte do século XXI" (1996:95) e que o seu declínio será lento e não linear (idem:95-106).

Neste contexto, na década de 1990 houve nos EUA um grande debate sobre se a estratégia de resposta à "ascensão da China" deveria ser uma de contenção ou uma de "*constructive engagement*". Com efeito, diferentemente de teorias da transição sistémica baseadas na busca mais ou menos incessante dos estados por mais poder

(Waltz[106], Mearsheimer[107]) e na guerra pela hegemonia (Gilpin[108], Organski e Kugler[109]), outros autores sugerem que da "socialização" bem-sucedida de um "*challenger*" nas regras definidas pelo estado dominante do sistema internacional – por exemplo, através da interdependência económica – pode depender se o estado emergente desafiará ou não, e em que extensão, o *statu quo* (Tamen, 2008). Na prática, acabou por prevalecer uma estratégia com elementos das duas opções que durou até aos primeiros anos da segunda década do século XXI (ver, por exemplo, Gaspar, 2008:295 e seguintes).

Depois de um período de cerca de 10 anos em que os EUA combinaram elementos de uma estratégia preventiva com elementos de relacionamento construtivo (grosso modo coincidente com os 10 anos que se seguiram ao 11 de setembro), na sequência do "pivot para a Ásia" e da definição político-estratégica do conceito do "Indopacífico" [110], a China é tratada como uma ameaça na Estratégia de Segurança Nacional do presidente Trump

---

[106] Para Waltz, os Estados "*are unitary actors who, at a minimum, seek their own preservation and, at a maximum, drive for universal domination*" (Waltz, 1986:117).

[107] Mearsheimer argumenta que, na busca de segurança, as grandes potências tentam primeiro criar uma esfera de influência ou zona de segurança reservada e, a partir daí, procuram alargar a sua influência até ao limite teórico do controlo do planeta. Tanto quanto um argumento teórico, as considerações de Mearsheimer por norma procuram ter um alcance prático. Neste contexto, lamentando que o triunfalismo *liberal* (no sentido norte-americano) dos anos 1990 não tenha permitido que o pensamento realista informasse devidamente a política externa dos EUA no sentido de conter a ascensão da China, Mearsheimer defende que "*Because relative, rather than absolute, power is what ultimately matters in international politics […] U.S. policymakers should have coupled efforts to slow China's economic growth with a campaign to maintain – if not increase – their country's lead over China*" (2021:52).

[108] A obra mais influente na "teoria da guerra pela hegemonia" ou da "guerra hegemónica" é o livro *War and Change in World Politics* de Robert Gilpin. Baseando-se na análise da Guerra do Peloponeso efetuada por Tucídides, Gilpin observa que um estado em ascensão, ao entrar em rota de colisão com um estado dominante num sistema internacional hierarquizado, provoca a bipolarização e a instabilidade no sistema. O equilíbrio apenas é restaurado com a "nova ordem" que resulta da guerra pela hegemonia (Antoniades *et al*, 2010:11; Goldstein, 2005:81-82).

[109] A teoria da transição de poder de Organski e Kugler está relacionada com a de Gilpin, mas foca-se no fenómeno do "*crossover*", ou seja, o ponto em que o *challenger* está à beira de ultrapassar o incumbente (Goldstein, 2005:83). Quando o diferencial do poder se estreita, o estado dominante tenta impedir ou prevenir por antecipação essa transição num momento em que ainda estima que o pode fazer com êxito (idem; ibidem). A determinação do estado em ascensão em forçar a mudança, por seu turno, vai aumentando. Neste contexto, numa lógica a que não é estranho o fenómeno do dilema de segurança (Jervis, 2016:194-210), cada um, temendo a vantagem que o outro tem se lançar um ataque de surpresa, pode ponderar atacar primeiro.

[110] A partir de 2010 e sobretudo a partir de uma viagem ao extremo oriente do presidente Obama em 2011, os EUA têm empreendido uma política popularmente conhecida por "pivot para a Ásia" (Lieberthal, 2011), em cujo quadro se vem produzindo um balanceamento de políticas e de recursos para a região do Indopacífico, um conceito que, aliás, ainda que com raízes antigas (Hansong Li, 2021), também começou a ganhar tração a partir dessa altura, levando a que, já em 2018, o *U.S. Pacific Command* mudasse o nome para *U.S. Indo-Pacific Command* (Copp, 2018). Esta política traduziu-se numa significativa mudança militar: a reconfiguração para 60%-40% do clássico *ratio* de poder militar americano que o dividia 50%-50% entre os oceanos Pacífico e Atlântico (Maddux, 2014; Erlanger, 2021).

(The White House, 2017), uma disposição que não se alterou com a administração Biden (Siebens, 2022), visto que a "ameaça chinesa" é das poucas coisas em que republicanos e democratas estão de acordo (Gaspar, 2022:129).

A grande preocupação da Estratégia de Segurança Nacional de Biden (The White House, 2022c) é a competição estratégica com a China e, em menor escala, a Rússia. Enquanto a Rússia, sendo uma ameaça aguda e imediata à paz e à estabilidade internacionais, não coloca desafios a longo prazo, a China "é o mais consequente desafio geopolítico" (The White House, 2022:11). A China é o "único competidor com a intenção de refazer a ordem internacional" (idem:23) e tem cada vez mais poder para o fazer. A estratégia afirma que Pequim tem a ambição de criar uma "esfera de influência no Indopacífico e tornar-se a principal potência global" (idem:23). Neste contexto, as coligações de vários tipos e geometrias com estados "*like-minded*", como a NATO, o QUAD e a AUKUS, por exemplo, são fundamentais no desafio de conter a China (Juul e Malik, 2022).

O investimento público, utilizando a inovação do setor privado para potenciar uma política industrial doméstica protecionista que entre outras coisas visa relocalizar nos EUA cadeias de abastecimento, especialmente de tecnologias críticas e emergentes[111] como a microeletrónica, a biotecnologia, a computação avançada, a energia limpa[112], etc., é um eixo fundamental da estratégia. Como nota Chivvis, por exemplo, são abandonadas, assim, as normalmente grandiloquentes declarações do antecedente acerca do papel liderante dos EUA na promoção de uma economia de mercado livre à escala global (2022)[113]. Pelo contrário, a estratégia propugna na prática por um papel

---

[111] Para o efeito, no quadro de uma estratégia industrial para revitalizar a produção doméstica, em 2 de agosto de 2022, assinada pelo Presidente dos EUA, entrou em vigor a "*CHIPS and Science Act*", para "baixar custos, criar empregos, fortalecer cadeias de abastecimento e contrariar a China" (The White House, 2022). Entre outras coisas, a legislação pretende impulsionar a investigação, desenvolvimento e produção de semicondutores, de que os EUA produzem apenas cerca de 10% da oferta mundial, entre os quais não se incluem os chips mais avançados. Com efeito, 75% da produção mundial concentra-se na Ásia Oriental. Pretende-se, assim, manter a vantagem científica e tecnológica dos EUA (McKinsey & Company, 2022).

[112] Duas semanas depois da "*CHIPS and Science Act*" (The White House, 2022b), entrou em vigor a "*Inflation Reduction Act*" (The White House, 2022a). De algum modo dando seguimento à "*Infrastructure Investment and Jobs Act*" de novembro de 2021, e contemplando 400 mil milhões de dólares para, ao longo de 10 anos, atribuir diversos tipos de subsídios e incentivos, a IRA declaradamente pretende confrontar a "ameaça existencial da crise climática" e garantir que os EUA permanecem o líder global na tecnologia, produção e inovação em energia limpa, fortalecendo as cadeias de abastecimento desde os minerais críticos até aos aparelhos elétricos e criando empregos sobretudo em zonas deprimidas do país (The White House, 2023).

[113] Assinalando as três diferenças entre o antigo e aquilo a que chama o novo "consenso de Washington" (termo cunhado em 1989, condensando uma série de máximas que em última análise precipitaram a

mais ativo do estado na vida económica americana (idem). A ênfase no Médio Oriente diminui em relação a documentos anteriores, para esta mudança estratégica contribuindo a diminuição da ameaça terrorista, a autossuficiência energética dos EUA, o esforço para diminuir a importância dos combustíveis fósseis e o fim da política de "construção de nações" discutida por Fukuyama (2004), como a que foi promovida sem êxito durante anos no Afeganistão (Chivvis, 2022).

10.3 A estratégia dos EUA e a Europa

A estratégia de segurança nacional de 2017 de Trump reconhece a importância vital que a Europa tem para os Estados Unidos e que os EUA estão mais seguros quando a Europa for próspera e estável, enquanto a UE é referida como uma parceira importante dos Estados Unidos na defesa de interesses e ideais partilhados (White House, 2017:47-48). Embora não surpreenda, dado o esforço dos EUA para que a China constasse na declaração de Londres de 2019 e, subsequentemente, no conceito estratégico da NATO aprovado em 2022, na estratégia de segurança nacional de Biden é reafirmado o apoio à contínua adaptação da NATO a novos desafios, incluindo os riscos crescentes apresentados pela China (The White House, 2022c:39).

Como exemplificámos com o caso do estabelecimento da aliança AUKUS, resulta da combinação entre, por um lado, a necessidade de coerência da ação estratégica dos atores em função das prioridades estabelecidas e, por outro, as características "sistémicas" da política internacional, que, ajustando uma política regional ou funcional, pode ter de se rever uma política global ou vice-versa. A "ameaça chinesa", por exemplo, adquiriu uma prioridade tal na estratégia norte-americana que se reflete em todas as suas políticas e estratégias à escala global. Percebe-se isso na amplamente noticiada pressão política e diplomática para os aliados europeus não recorrerem a fornecedores chineses para a edificação da infraestrutura de suporte às telecomunicações 5G ou na referência à China em documentos públicos da NATO desde o final de 2019 (NATO, 2019;

---

globalização pós-fim da Guerra Fria) – primeiro, desafiada por Pequim, Washington deixa de ser a Roma incontestada do mundo atual; segundo, o novo consenso é geopolítico e, mesmo em termos "meramente" económicos, onde dantes o crescimento era um jogo de soma positiva para todos os participantes, agora passa a ser um jogo de soma nula; terceiro, ao contrário do antigo, que era otimista, o novo consenso é pessimista, porque Washington perdeu a fé no multilateralismo económico – Luce (2023) observa como o pessimismo inerente à nova estratégia é "menos intuitivamente americano".

2022). A resposta norte-americana à "ameaça chinesa" já está, portanto, a impactar indiretamente desde há alguns anos as políticas nacionais europeias e as políticas comuns da UE. Não podemos em definitivo saber se a assunção da China como um competidor económico e um rival sistémico por parte da UE e do Reino Unido teria acontecido sem a influência dos EUA, mas a sequência dos acontecimentos sem dúvida sugere que esta terá sido muito importante, se não mesmo decisiva.

No entanto, observando que pela geografia é pouco provável que os europeus deem prioridade à "ameaça chinesa", ao mesmo tempo que não têm capacidade para contribuir militarmente em termos significativos para a segurança do Indopacífico e, durante muito tempo, deverão estar mais concentrados na proteção do flanco leste da área do Atlântico Norte, observadores como Grieco (2022) criticam a ideia de Washington "arrastar" os aliados europeus para o Indopacífico, defendendo, tal como Ashford (2022) e Walt (2022), que os EUA o que devem fazer é encorajar os europeus a assumir as principais responsabilidades pela segurança europeia, para os EUA se poderem concentrar no Indopacífico.

Documentos oficiais, como a *Joint Regional Strategy* do Departamento de Estado para a Europa e a Eurásia (U.S. Department of State, 2019a:3), reconhecem a importância vital para os EUA de uma Europa "forte e livre". O enunciado da missão (*mission statement*) esclarece, aliás, que o principal propósito dos EUA na Europa é "preservar e fortalecer o Ocidente como uma comunidade de nações unidas pelo sacrifício partilhado e um compromisso com defesa comum, valores democráticos, comércio livre e interesses estratégicos mútuos" (Department of State, 2019:3).

A *Integrated Mission Strategy* de 2019 da missão diplomática dos EUA na NATO (U.S. Department of State, 2019b) é muito sumária e não faz referência à UE. Já a *Integrated Mission Strategy* da missão norte-americana na UE de 2020 é mais desenvolvida, estabelecendo o propósito de "manter a UE e os seus estados-membros alinhados estrategicamente com os EUA" (Departament of State, 2020:2). Registando a existência de algumas divergências com a UE, reconhece-se ao mesmo tempo que, partilhando uma enorme panóplia de interesses e objetivos, é "mais aquilo que une do que aquilo que divide" os EUA e a UE (idem). No entanto, é muito claro que os EUA encorajam os esforços da UE na área da defesa própria, mas apenas na medida em que estes "*complement and enhance NATO's mission*" (idem:3). Neste contexto, os EUA esperam

que "*EU security and defense initiatives are compatible with, and do not duplicate, NATO or U.S. security and defense efforts*" e agirão para "*ensure complementarity with U.S. and NATO priorities and programs, and seek opportunities for full participation for U.S. companies in EU defense-related programs*" (idem:9). Neste contexto, os EUA "*must also remain vigilant against potential European industrial protectionism, which could lead to a skewed playing field for U.S.-based defense firms*" (idem:10).

Os documentos norte-americanos mais recentes refletem, por um lado, a atmosfera de "desanuviamento" nas relações transatlânticas introduzida pela administração Biden e, por outro, acontecimentos como a pandemia e a guerra na Ucrânia. Ressalta a vontade de manter a coesão do Atlântico Norte para fazer face à competição geopolítica com a China e a Rússia (U.S. Department of State, 2022a:1). Deixando de falar de "vigilância contra o eventual protecionismo europeu" da sua antecessora de 2020, a *Integrated Mission Strategy to the EU* de 2022 aborda a questão pela positiva, afirmando que os EUA se empenharão na adoção de um arranjo administrativo com a Agência Europeia de Defesa, enquanto apoiam uma robusta cooperação NATO-UE nos termos das declarações conjuntas NATO-UE de 2016 e 2018[114] (idem:3). Não deixam, porém, de notar que a NATO deve influenciar o impulso para a autonomia estratégica da UE no sentido de que o crescente investimento dos aliados europeus em defesa esteja devidamente alinhado com os requisitos das capacidades para a NATO (2022b:3). Os EUA devem, assim, agir para garantir a complementaridade das iniciativas da UE na área da defesa com as prioridades e os programas dos EUA e da NATO, bem como explorar oportunidades para a plena participação das empresas norte-americanas nos programas de defesa da UE (2022a:6).

Estes documentos oficiais, os da geração anterior e, em menor escala, os mais recentes, denunciam, sem dúvida, alguma atenção, eventualmente preocupação, com uma "UE de Defesa" que possa diminuir o papel da NATO e, consequentemente, dos EUA (embora, sublinha-se, com uma nota mais pela positiva os mais recentes). Para perceber as prováveis raízes ou fundamentos histórico-estratégicos desta preocupação, torna-se necessário complementar algumas observações já feitas sobre a cultura estratégica dos

[114] A terceira declaração conjunta NATO-UE seria assinada apenas em janeiro de 2023.

EUA e sobre o papel dos EUA no contexto da diversidade de projetos nacionais entre os membros da UE.

Para Mearsheimer, depois de alcançarem a hegemonia regional por volta do início do século XX, os EUA tiveram um papel crucial em impedir quatro grandes potências de dominarem a Europa e a Ásia, ajudando a derrotar a Alemanha imperial na Primeira Guerra e o Japão imperial e a Alemanha nazi na Segunda Guerra Mundial e contendo a URSS durante a Guerra Fria. Os EUA temiam estes *hegemons* potenciais não apenas porque eles se poderiam tornar suficientemente poderosos para rondar o Hemisfério Ocidental, mas também porque isso tornaria mais difícil para Washington projetar poder à escala global (2021:50-51).

Também para Brzezinski, a Europa é, a par do Médio Oriente e da Ásia Central, por um lado, e da China e do Japão, por outro, uma das três partes do "tabuleiro de xadrez eurasiático" (*Eurasian chessboard*) em que os EUA devem deter primazia para manter a hegemonia global (1997). Para o efeito, já em 1997 advogava "puxar" a Ucrânia e o Mar Negro para a órbita ocidental e um grande empenhamento dos EUA na Ásia Central e no Cáucaso, que são descritos como os "*Eurasian Balkans*"; mais tarde (2004) chamar-lhes-á "*Global Balkans*".

Para Brzezinski, a Europa é uma cabeça de ponte fundamental da América no continente eurasiático, sendo enorme o valor geoestratégico que na Europa está em jogo para a América (1997:59). O autor acrescenta que, diferentemente do Japão, a Aliança Atlântica entrincheira diretamente no continente a influência política e o poder militar americanos (idem). Conclui que sem estreitos laços transatlânticos, a primazia dos EUA na Eurásia rapidamente se desvaneceria (idem).

Deve assinalar-se que Brzezinski não recomendava em 1997 que os EUA devessem minar ou dinamitar o processo europeu, acreditando que a Europa e a América fundamentalmente partilham os mesmos valores e que uma parceria transatlântica mais genuína – ou seja, em que o "peso" relativo europeu seja maior –, eventualmente alargando a "cabeça de ponte" americana no continente, favorece a utilização da Europa como uma plataforma para projetar a "ordem internacional democrática e cooperativa" para o interior da Eurásia (1997:86).

Buzan e Waever, por seu turno, observam como os EUA apoiaram o desenvolvimento das Comunidades Europeias, antecessoras da UE, como parte da sua própria defesa

avançada contra a URSS na Guerra Fria, mas também os preocupava que a UE um dia pudesse desafiar o domínio dos EUA na NATO (2003:355)[115].

Assim, no quadro do fim da Guerra Fria era indispensável para os EUA manter a continuidade da NATO "para limitar a autonomia estratégica da comunidade europeia e impedir que a Alemanha [pudesse] reunificar a nova Europa com a integração da Europa Central e Oriental exclusivamente na UE" (Gaspar, 2022:96). Ao mesmo tempo, à época, "a convergência com a Rússia e a sua integração no espaço euro-atlântico [foi] crucial para contrabalançar a Alemanha e a UE: os EUA [deviam] interpor-se entre a Rússia e a Alemanha para impedir a repetição do padrão cíclico de conflito e *condominium* russo-alemão que prevalece na Europa antes de 1945" (Gaspar, 2022:96; para uma sinopse das posições das principais potências no processo de progressiva definição e estabilização das estruturas e instituições da "segurança europeia", ver Gaspar, 2022:86-107). É importante notar que a ideia de um "comunidade euro-atlântica de Vancouver a Vladivostoque", diferente das ideias de uma "casa comum europeia" de Gorbachov (Gaspar, 2022:91), ou da "confederação europeia" de Mitterrand (idem:98), foi justamente verbalizada por James Baker no contexto do fim da Guerra Fria, como fórmula orientadora para algum tipo de integração da Rússia nas instituições euroatlânticas[116] (Gaspar, 2022:96).

Embora Trump tenha sido o primeiro presidente moderno dos EUA a olhar a UE "como uma ameaça em vez de um aliado" (Whineray, 2020) e a ostensivamente pretender enfraquecer a UE, designadamente apoiando o Brexit (Boniface, 2019), essas atitudes são expressão de alguma ambivalência dos EUA em relação à integração europeia. Ocasionalmente sentida, aliás, também do lado europeu. Barry Posen observava nos

---

[115] Referindo Posen e Walt, Howorth afirma praticamente o mesmo: na viragem para o século XXI, "*the US, while actively encouraging the EU to develop serious military capacity, also feared that such capacity might lead to Europe balancing against America*" (2018:523). Para Howorth, esta trata-se de uma das duas "esquizofrenias gémeas" geradas pela busca europeia por autonomia. A outra é a da UE, demonstrando grande vontade de edificar capacidades militares significativas, temer precipitar o abandono dos EUA ao levar este esforço demasiado longe (idem:ibidem). Daqui resulta, portanto, parecer existir como que um interesse comum entre europeus e americanos: que a Europa tenha alguma capacidade, mas não mais do que aquela que poderia dispensar os EUA da equação europeia.

[116] Curiosamente, aliás, ou talvez não, no cenário de guerra global civilizacional que Huntington desenvolve no seu "Choque", não apenas a dado passo a China invade a Sibéria Oriental, ocupando Vladivostoque, o vale do rio Amur, etc. (1996:371), como também "os combates entre a Rússia e a China levaram a admitir aquele primeiro país como membro da NATO e a cooperar com a Rússia para impedir as incursões chinesas na Sibéria" (1996: 372)

primeiros anos do século XXI que "*many Europeans do not trust the United States to always be there to address [security problems that afflict Europeans and] do not like the way the US addresses these problems, [realizing] that* [*European*] *military power is necessary to have such an option*" (Posen, 2006:149-186; 2004:5-17; Rynning, 2011:56). Para Mearsheimer e outros, por exemplo, a PCSD da UE devia servir para operar a contenção, e não a edificação, do poder alemão; "*and the offshore balancer, the United States, should aim for the middle ground where the EU is strong enough to tie down Germany but weak enough that it will not become a reincarnation of Germany's past*" (Mearsheimer, 2001; Jones, 2003 e 2006; ambos referidos por Rynning, 2011:57).

Walt assinala o interesse fundamental dos EUA manterem "*a favorable balance of power in Europe*" (2021), o que se compreende melhor invocando um artigo de que foi co-autor com Mearsheimer (2016). Contra uma estratégia norte-americana de promoção da democracia e dos direitos humanos em todo o lado, Mearsheimer e Walt defendem uma estratégia de "*offshore balancing*", em que os EUA desempenham a função de "balanceiro" em certas regiões do mundo (2016:71), como vimos.

Neste contexto, Gaspar defende que a "regra das alianças", enunciada por Spykman, de que "mais vale garantir antecipadamente a balança europeia do que ter de intervir mais tarde para impedir a dominação hegemónica do continente eurasiático e restaurar a paz na Europa", tem dominado "a política internacional dos Estados Unidos desde a II Guerra Mundial" (2020:1).

Bergmann, Lamond e Cicarelli (2020:1) consideram que desde os anos 90 do século passado (ou seja, no pós-Guerra Fria), com o argumento de que uma estrutura de defesa europeia duplica e torna obsoleta a NATO, os EUA têm usado o seu real "poder de veto para bloquear as ambições da UE" em matéria de defesa, frequentemente resultando numa "absurda situação em que Washington ruidosamente insiste que a Europa deve fazer mais em defesa, mas imediatamente se opõe fortemente quando a UE tenta responder à chamada" (idem:1). Para os autores, "implícito na oposição dos EUA é o receio de que uma UE poderosa pudesse suplantar a NATO e tornar-se um espinho no flanco da América" (idem:4). Os autores defendem que a natureza limitada dos esforços de defesa da UE é, em última análise, da responsabilidade dos estados-membros da própria UE. No entanto, reconhecem que "*the immense agency the United States has on European defense questions is also undeniable. Since the 1990s, the United States has*

wielded its influence, often by mobilizing EU members that are most dependent on U.S. security guarantees to block or constrain EU efforts" (idem:5).

10.4 A região do Atlântico Norte

Pelas repercussões reais que tem tido até aos dias de hoje, é muito importante a tese de Mackinder, formulada em 1943 (*The Round World and the Winning of Peace*), que antecipa a Aliança Atlântica e a NATO (a cuja fundação, porém, Mackinder não pôde assistir, porque morre entretanto), de acordo com a qual "uma comunidade geopolítica que apelidou de '*Midland Ocean*'", em que seriam fundamentais os EUA, a Grã-Bretanha e a França, teria a potência necessária para equilibrar uma União Soviética que saísse da guerra como conquistadora da Alemanha (Almeida, 1990:161).

Como realidade geográfica, a bacia do Atlântico Norte não é "mais região" que a bacia do Atlântico Sul, que a África ao Sul do Sara, que a Antártida, que o Sudeste Asiático ou que o Indopacífico. Uma "comunidade geopolítica", porém, resulta em parte da obra humana. Pode ser, portanto, resultado de uma estratégia. Como vimos no capítulo 3, Katzenstein argumenta que "a região do Atlântico Norte (…) foi uma criação política de meados dos anos 1940, desenhada para aproximar politicamente os EUA da Grã-Bretanha e do continente europeu, desafiando a lógica dos cartógrafos" (1996:415).

Antes de ter sido "alimentada" durante as décadas da Guerra Fria, a "comunidade" já tinha, porém, um substrato real, tangível e intangível, nos vínculos que se tinham efetivamente criado ou fortalecido nos campos de batalha da Segunda Guerra Mundial. Os EUA, como é normal, tal como acontece com qualquer centro de poder político, utiliza todos os "pilares" do seu enorme poder para garantir uma condição em que estejam protegidos os seus interesses, o que passa por manterem a posição de proeminência no sistema internacional em que se encontraram no final da Segunda Guerra Mundial, particularmente na Europa, uma política em que tem de se admitir que, ao longo da segunda metade do século XXI e até agora, os antecessores dos atuais dirigentes dos EUA têm sido muito bem-sucedidos.

O vínculo entre a Europa e os EUA baseia-se numa grande densidade de fluxos económicos, sociais e culturais que a economia da tese impede de documentar exaustivamente. Mas, por serem muito emblemáticos dos fluxos contemporâneos que

importam no mundo moderno, a mero título ilustrativo pode ver-se abaixo uma representação gráfica dos cabos submarinos de fibra ótica que transportam a maior parte da informação que circula na internet. O mesmo tipo de densidade se pode observar nas rotas comerciais oceânicas. É possível que a deriva protecionista das administrações Trump e Biden afete negativamente estes fluxos no futuro, mas ainda é cedo para perceber se esta nova atitude norte-americana irá comprometer fundamentalmente os vínculos político-estratégicos transatlânticos.

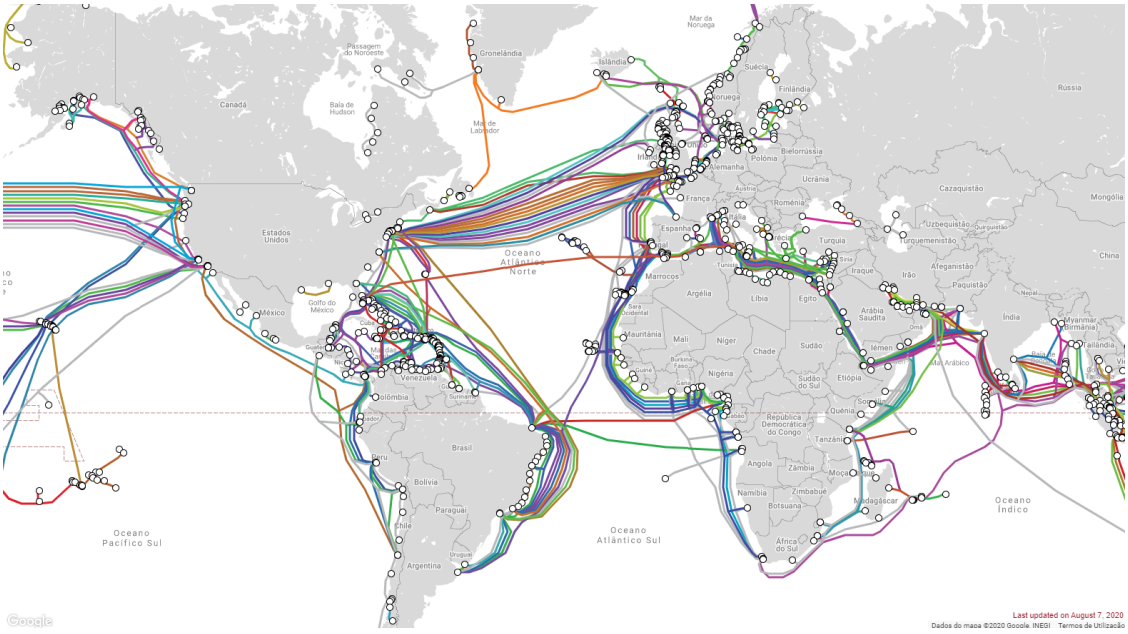

Figura 5 – Cabos submarinos à escala global

Fonte: https://www.submarinecablemap.com/ (consultado 7 de agosto de 2020)

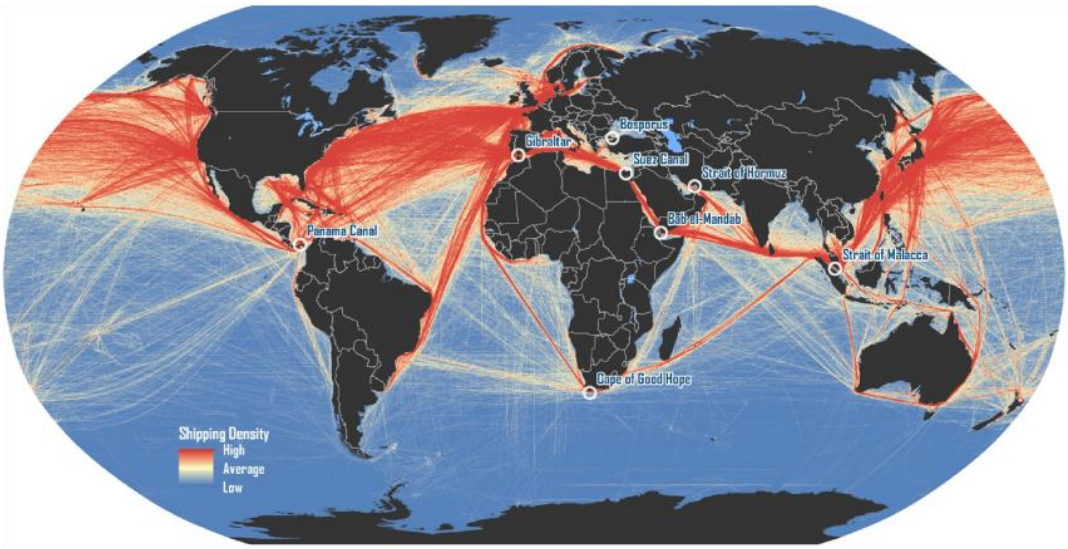

Figura 6 – Densidade da navegação marítima no mundo

Fonte: *National Center for Ecological Analysis and Synthesis*

Numa representação centrada no Pacífico, evidentemente verificaríamos que os fluxos transpacíficos são equiparáveis (embora se deva notar, em benefício de um maior "fluxo transoceânico per capita" no Atlântico Norte, que a população da Ásia Oriental é bastante mais numerosa que a população europeia). Por outro lado, as figuras mostram interligações submarinas ou fluxos marítimos, o que significa que, no interior de cada continente, as infraestruturas de interligação podem ser ainda mais densas e os fluxos podem ser maiores que os congéneres intercontinentais. Mas, em qualquer caso, as representações são muito impressivas.

As primeiras palavras na *Integrated Mission Strategy* da missão dos EUA na UE são para dizer que os EUA e a UE "representam 780 milhões de pessoas que partilham valores democráticos e a maior relação económica do mundo" (US Department of State, 2022a:1), o que nos parece uma realidade incontestável. Evidentemente podem existir diferenças de opinião sobre o significado de "valores democráticos" e grupos em ambas as margens do Atlântico que não prezam estes valores, mas dificilmente se contesta a afirmação. Prossegue-se afirmando que desde o fim da Segunda Guerra Mundial os EUA e a Europa lançaram as fundações da economia globalizada de hoje, construindo uma ordem internacional baseada em regras de transparência, competição leal, etc. (idem:ibidem)[117]. O investimento direto estrangeiro da UE é o que cria mais emprego nos EUA; a UE é o maior parceiro comercial dos EUA; os EUA e a UE são os dois maiores exportadores líquidos de serviços digitais os mais importantes parceiros de comércio digital um do outro, etc. (idem:10-11).

Ou seja, na linha da recomendação de Spykman, que influencia decisivamente a criação da NATO, no sentido de os EUA garantirem o controlo do *rimland* ("quem controla o *rimland*, governa a Eurásia; quem domina a Eurásia controla os destinos do mundo"), pode certamente alegar-se que, com a NATO, os EUA primariamente protegem o

[117] Evidentemente a ideia de uma "ordem internacional baseada em regras" é contestada em dois planos, pelo menos: o daqueles que consideram que se trata de uma ordem baseada em regras americanas e da qual, portanto, os EUA são os maiores beneficiários; e o daqueles que questionam se na realidade se pode falar de uma ordem mundial e se esta não está ainda para ser construída. No primeiro caso, alguns defendem que "*by and large the rules-based order defended by the US is a construct that reflects its interests and worldview*" (Fujii, 2021; ver Fernandes, 2023; Walt, 2023). No segundo caso, Simon Waxman, por exemplo, colunista do Washington Post e editor sénior da Harvard University Press, observando que os estados poderosos estão sempre a quebrar as regras quando lhes convém, defende que longe de estar a morrer, uma ordem internacional *justa* ainda está por construir (2022; ênfase nossa).

interesse muito importante que têm no *rimland* europeu. Ao mesmo tempo, porém, é inegável que, em comparação com o resto do mundo, os europeus disfrutam de elevados níveis de bem-estar material, podendo quando muito discutir-se se os europeus vivem em geral melhor que os norte-americanos, ou vice-versa. Também é inegável que, a par de muitos interesses comuns, europeus e norte-americanos têm enormes afinidades culturais, sociais e religiosas, genuinamente partilhando muitos valores. Para todos os efeitos incluindo a Europa e os EUA, o "Ocidente" continua a existir, especialmente quando visto de fora (Huntington, 1996), como uma significativa entidade na política mundial, os EUA e a Europa identificando-se um com o outro mais do que qualquer um deles se identifica com qualquer outro grande ator (Howorth, 2018:533). Independentemente de quaisquer considerações que se possam fazer sobre a forma como foi sendo construída, a ideia de que a "comunidade transatlântica" é o núcleo duro de uma "aliança de democracias" e o sustentáculo de uma "ordem global" que tem de ser protegida tem hoje uma enorme tração no espaço público europeu e na academia europeia.

A teoria da paz democrática, que acima referimos, sugere que as instituições domésticas e os principais valores das democracias liberais garantem que estas não se guerreiam entre si (Huntington, 1996:36; Goldstein, 2005:93). De acordo com a teoria, os líderes das democracias liberais respeitam os líderes das outras democracias liberais como legítimos representantes da vontade dos seus povos e confiam que acordos internacionais negociados com tais líderes são respeitados, porque os indivíduos que os negoceiam são responsáveis perante as suas próprias instituições democráticas. Os líderes das autocracias, por seu turno, não têm o seu poder limitado pelas instituições próprias dos governos representativos e, por isso, as democracias podem ter de usar a força para se defenderem, podendo também optar pelo uso da força para expandir a "zona de paz" democrática, derrotando e convertendo à democracia inimigos e regimes autoritários (Goldstein, 2005:93-94).

A questão de uma "aliança das democracias" é problemática, porque, além de alguns "recuos" nas liberdades que se observam por vezes em democracias ocidentais como a Hungria e a Polónia, ou em democracias tidas por consolidadas como a Índia (*Financial Times*, editorial de 21 de abril de 2023), alguns aliados do Ocidente e/ou de países ocidentais são regimes autocráticos ou democracias iliberais (Stohl, 2022), termo

cunhado em 1997 por Zakaria (1997:22) constatando que regimes democraticamente eleitos podem não ser verdadeiramente respeitadores do "constitucionalismo liberal". Neste contexto, Chivvis (2022) observa como, depois de, nos primeiros tempos do seu mandato, o presidente Biden ter colocado a América no centro de uma luta urgente entre as democracias e as autocracias no mundo, a faceta mais vincadamente ideológica desta construção ter praticamente desaparecido da sua estratégia de segurança nacional publicada em outubro de 2022. Em vez desta bastante problemática simplificação da imensa variedade de sistemas políticos que existe no mundo, a Casa Branca passa a aceitar as autocracias que rejeitem utilizar a força para alterar fronteiras (Chivvis, 2022), como vimos no capítulo 4 quando discutimos a questão da ideologia das alianças. Não será a primeira vez que os EUA – como historicamente tem acontecido com outras potências na sua posição – são mais ou menos forçados pelas circunstâncias a comprometer princípios em nome da *realpolitik* (Cohen, 2015:2; Walt, 2021a).

Dito isto, à partida, numa situação conflitual definida e interiorizada pelas opiniões públicas ocidentais como a luta entre democracia e liberdade, por um lado, e autocracia e opressão, por outro, as populações espontânea e esmagadoramente tendem a tomar partido pelo que é interiorizado como campo democrático. Grande parte do resto do mundo, porém, nem sempre aceita a definição que o Ocidente faz de um particular conflito, nem das consequências que daí retira, como mostra um estudo promovido pelo *European Council on Foreign Relations* sobre o que, à escala global, a opinião pública pensava da guerra na Ucrânia, passado um ano (Ash et al, 2023). Acrescentando a opinião expressa por Rachman (2023a) no *Financial Times* sobre as razões por que a guerra na Ucrânia tem dividido o mundo e de como isso pode ser um sinal de que os EUA estão a perder influência global, Clare Short, por exemplo, uma antiga governante britânica responsável pela pasta da ajuda ao desenvolvimento num governo trabalhista, defende, a propósito da forma como a política expansionista de Israel é tolerada pelo Ocidente, que essa é mais uma razão por que o "sul global" não apoia a política norte-americana na Ucrânia: "*the hypocrisy and double standards mean that the rules-based international order is only sacrossant when we choose to make so*" (Short, 2023)[118].

[118] O artigo de Short é em cerca de 6 meses anterior ao atentado de 7 de outubro de 2023 perpetrado pelo Hamas no sul de Israel.

Tenha a região do Atlântico Norte sido ou não sobretudo uma criação política, como argumenta Katzenstein e não nos custa aceitar (mas não é a UE também uma construção política?[119]), não é menos verdade que, ao contrário do que sucedeu nos 75 anos que precederam o fim da II Guerra Mundial, um período que começou com a guerra franco-prussiana de 1870/71, os últimos 75 anos de história europeia, ainda que não completamente isentos de violência e sofrimento humano, têm sido apesar de tudo bem mais pacíficos. Embora se possa alegar, provavelmente com razão, que este grande período de paz também se deve em grande parte ao advento da era nuclear, esta realidade contribui para uma poderosa imagem de eficácia e de valor da parceria transatlântica junto das elites e, de um modo geral, das opiniões públicas ocidentais.

Esta realidade resulta dos efeitos cruzados de muitas políticas e estratégias, de acontecimentos de grande impacto, de momentos de desacordo também, de ideias que fizeram vencimentos ou de laços que se entreteceram, sem que subjacente a tudo isso tivessem estado propriamente intenções malévolas. Algumas até poderão ter estado. Mas, no tempo longo, bastas vezes abrangendo mais do que o período normal de uma vida humana, são muitos os efeitos não pretendidos, as dinâmicas incontroláveis ou as realidades emergentes tangíveis e intangíveis, que se vão consolidando e estabelecendo uma realidade.

A realidade é que, mais pela história que pela geografia, os EUA são considerados praticamente como se de uma potência europeia se tratassem. Se e quando acabar a hegemonia dos EUA à escala global, ou mesmo se um dia estes perderem a sua posição hegemónica no Atlântico Norte, nem por isso deixarão de continuar a ser considerados durante muito tempo, à sua maneira, uma potência europeia por muitos europeus.

Mesmo antes da invasão russa da Ucrânia em 2022, as opiniões dos europeus eram muito favoráveis à importância da manutenção do vínculo transatlântico. Numa sondagem promovida pela NATO nos 30 países aliados pouco tempo antes da cimeira da NATO de 2021, verificou-se que 83% dos inquiridos consideram importante o vínculo transatlântico (NATO, 2021). Aliás, Portugal é mesmo o país europeu onde esse apoio é maior (88%), apenas superado pelo não-europeu EUA (89%). Pela mesma altura, o

[119] Como diz Michel Barnier, negociador-chefe do Brexit e comissário europeu durante 10 anos, a "união a 27 não cai do céu (…), constrói-se" (2023). Há culturas e sensibilidades nacionais diferentes, sendo preciso muito tempo e paciência (idem).

centro de pesquisas Pew também publicou os resultados de um inquérito apontando na mesma direção (Poushter e Fagan, 2021).

Estas opiniões não são, como é óbvio, imediatamente transmutáveis em opiniões favoráveis aos EUA. Por outro lado, pode ter-se uma opinião favorável ou mesmo muito favorável dos EUA, mas, ainda assim, considerar-se que a UE deve assumir mais responsabilidades estratégicas em detrimento da NATO. Mas o que estes inquéritos fortemente sugerem é que existe na Europa uma perspetiva geralmente favorável à manutenção dos vínculos transatlânticos.

10.5 Hegemonia benevolente ou parceria genuína

Neste contexto, uma questão que importa discutir relativamente à hegemonia dos EUA é se a presença militar americana na Europa deve ser vista não apenas como um compromisso declarado com a defesa dos aliados europeus, mas também, porventura, como uma manifestação dessa hegemonia.

Evidentemente existem administrações que por genuína predisposição de espírito, ou porque acreditam mais do que outras na importância de o poder americano ser exercido de forma suave para não degradar a sua eficácia, ouvem mais os aliados e procuram integrar as preocupações destes na formação das decisões estratégicas dos EUA. E não há dúvida de que, da parte de quem recebe os efeitos do poder, é mais agradável se este exercício parecer benevolente e dialogante. Mas, para alguns, a hegemonia nem sequer tem de ser benevolente.

Kelly e Poast, por exemplo, defendem na *Foreign Affairs* que o sistema de alianças dos EUA está construído sobre "hierarquia, dependência e obstinada persistência do poder americano" (2022:132). Invocando a designação dos EUA como "a nação indispensável" pela Secretária Albright, os autores argumentam que "esta indispensabilidade não deriva da aderência do país a valores democráticos ou normas liberais. Em vez disso, vem do poder americano e dos benefícios obtidos [pelos aliados] em alinhar com esse poder" (idem:133). Se Kelly e Poast reconhecem que uma "ordem internacional liberal" mais alargada pode estar a ser corroída pelas não-democracias, já "o arranjo mais limitado, '*patron-protégé*', entre os EUA e os seus aliados-chave na Europa e na Ásia" lhes parece estável (idem:143). Para o efeito, consideram que o registo da era Trump

fortemente sugere que, apesar de desejável, os EUA nem sequer necessitam de ser diplomáticos nas suas relações com os seus aliados (Kelly e Poast, 2022:143). Terminam defendendo que os EUA podem ocasionalmente maltratar (*bully*) os seus aliados, porque eles dependem do poder americano: "*The politesse of reassurance may be desirable and decorous, but U.S. allies are not to abandon their patron*" (idem:143).

Obviamente ninguém que genuinamente aprecie a parceria transatlântica pode aprovar a indelicadeza desta linguagem. Por outro lado, tendo dúvidas de que mesmo nos EUA o argumento de Kelly e Poast corresponda a um sentimento dominante, sobretudo não concordamos com ele. Com efeito, ao contrário do sugerido por Kelly e Poast, parece-nos que se os EUA persistirem em sistematicamente tratar mal e prejudicar os interesses dos seus aliados, estes acabarão por daí tirar as devidas consequências.

10.6 O debate norte-americano sobre a autonomia estratégica europeia

No quadro do debate sobre a "autonomia estratégica europeia", que é também um debate norte-americano, observam-se diversas posições. Entre os maiores "temores geopolíticos" de Colin Gray, por exemplo, está uma UE independente "*because it will be weak and dependent on Russia for energy, and it will therefore align with a Sino-Russian alliance*" (Gray, 2006; ver Rynning, 2011:65). O problema para Gray não é que uma Europa "independente" desafie os EUA. É que uma tal "Europa" seja uma entidade fraca e dependente da energia russa.

Outros autores – por exemplo, Carpenter, 2020; Posen, 2020; Walt, 2021b, 2022 – defendem que a Europa tem capacidade para se defender sozinha. Walt, considerando que um conflito militar direto com a Rússia é a única ameaça ao continente para a qual o poder militar dos EUA pode ser relevante, afirma que a Europa tem "poder latente" (*latent power*), ou poder potencial, suficiente para lidar com esse problema (2021).

Com efeito, simplesmente uma união entre a França e a Alemanha, por exemplo, corresponderia a uma unidade política com praticamente o mesmo número de habitantes da Rússia. No entanto, medida em termos de PIB anual, a economia combinada dos dois países é cerca de quatro vezes maior que a da Rússia[120]. Uma união

[120] Esta circunstância porventura mostra a relativa fragilidade do argumento que a Europa sozinha não se consegue defender da "ameaça russa". Porque, se a Alemanha e a França, os seus povos e as suas elites

que agrupasse os seis países que fundaram as Comunidades em 1958 representaria hoje uma entidade com aproximadamente 240 milhões de habitantes, uma escala demográfica que a situaria entre a Rússia (aproximadamente 144 milhões de habitantes) e os Estados Unidos (cerca de 330 milhões de habitantes).

Walt observa haver uma coisa em que, apesar de dissonantes em muitas outras, tipicamente as elites europeias mostram unidade: "todos elas querem que as forças [militares] dos EUA permaneçam [na Europa]" (Walt, 2021b). Há que reconhecer não ser fácil distinguir entre o que se pode alegar ser algum "*free riding*" europeu e a acomodação dos europeus ao interesse americano na Europa.

Neste contexto, Brooks e Wohlforth (2016) assinalam diversos importantes benefícios para os EUA que decorrem da sua presença militar na Europa. Esses benefícios não são só uma segurança regional reforçada contra uma Rússia ressurgente, o único país que, por enquanto, tem um arsenal nuclear estratégico comparável ao dos EUA. Ou uma profunda e alargada arquitetura institucional para coordenar e favorecer a cooperação de segurança transatlântica, que também constitui importante interesse dos EUA. Com efeito, entre os outros benefícios que decorrem para os EUA da sua presença militar avançada no continente europeu contam-se, ainda, por exemplo, a assistência europeia em operações fora de área (por exemplo, no Iraque ou no Afeganistão); o acesso dos EUA a bases permanentes, recursos logísticos, direitos de sobrevoo e muitas outras facilidades do género; infraestruturas e linhas de comunicações cruciais para apoiar ações militares lideradas pelos EUA na Eurásia Central e Ocidental, no Médio Oriente e em África; influência e poder negocial dos EUA sobre os aliados em questões como venda de armamento à China; e cooperação fortalecida no domínio da *intelligence* (Brooks e Wohlforth, 2016:117).

De modo ligeiramente diferente dos que consideram que a Europa se pode defender sozinha, autores como Meijer e Brooks defendem que os decisores europeus devem focar-se num conjunto de iniciativas ao seu alcance (*manageable, affordable*) para, a curto prazo, aumentarem a sua capacidade militar, com capacidades que possam ser úteis se algum dia os EUA retirarem da Europa (2021:43). Meijer e Brooks consideram que, enquadrados pelos EUA, os europeus podem com o tempo a pouco e pouco superar

---

dirigentes, verdadeiramente quisessem, dir-se-ia que, juntas, à partida, teriam pelo menos a capacidade demográfica e económica para o fazer.

as “dinâmicas centrífugas” presentes na Europa (idem); e que políticos e académicos europeus “precisam de ser realistas” (Meijer e Brooks, 2021:42), porque insistir em metas irrealistas pode fazer com que nem sequer os objetivos realistas possam ser alcançados (idem:43). Ou seja, “o forte desejo pela autonomia estratégica é justificado e compreensível, mas é preciso distinguir entre esperanças distantes e realidades presentes” (idem:42), designadamente porque trabalhar com base no pressuposto irrealista de que os europeus podem rapidamente atingir autonomia estratégica é simultaneamente inadequado e insensato” (idem:42-43). Embora reconheçam que a sua análise não significa que os EUA devam permanecer eternamente na Europa e que, num mundo ideal, os europeus deviam desenvolver a capacidade material e institucional para se defenderem a si próprios sem depender dos EUA, é “importante ser realista e reconhecer que a partida dos EUA seria desestabilizadora, porquanto os europeus demorarão ainda muito tempo a eficazmente juntarem-se em matéria de política externa” (Meijer e Brooks, 2021:43).

Não se questiona que as recomendações de Meijer e Brooks sejam genuínas, no sentido de desejarem aquilo que consideram ser melhor para a Europa. Mas os autores não se perguntam sobre a medida em que, ao oporem-se normalmente a quaisquer aprofundamentos da ideia de uma “Europa da Defesa”, porque é redundante com a NATO, e ao moverem a sua influência junto de cada aliado individualmente para que adote também esta visão, os EUA não estarão a perpetuar a situação de que depois se queixam. Com efeito, pode argumentar-se que existe um interesse norte-americano em manter uma situação em que os EUA sejam indispensáveis, como vimos acima ser defendido, entre outros, por Bergmann, Lamond e Cicarelli (2021).

Chamando a atenção para o facto de cada vez mais gente nos EUA pensar que os EUA se deviam focar mais na China e na resolução de problemas domésticos longamente negligenciados, Walt propõe uma fórmula para a cooperação de segurança transatlântica que, consistiria, no fundo, numa resposta coordenada à ascensão da China e numa nova divisão do trabalho entre os EUA e a Europa. Ou seja, uma renovada repartição do trabalho estratégico entre as margens do Atlântico. Nesta repartição, os aliados europeus da NATO responsabilizar-se-iam por suportar a “balança de poder regional”, reduzindo, mas não eliminando, o papel da América da defesa da Europa (Walt, 2021b; ver também Binnendjik e Vershbow, 2021). Essa ideia aparece também

nos comentários que Ashford (2022) e Grieco (2022) fazem à estratégia de segurança nacional dos EUA publicada em outubro de 2022, como acima vimos.

Cerca de seis meses depois da invasão da Ucrânia, Walt, considerando que a NATO deve evoluir, insiste na defesa de um modelo de divisão do trabalho na parceria transatlântica em que a Europa assume a responsabilidade primária pela sua segurança, para que os EUA possam devotar muito mais atenção à região indopacífica (2022). Considera este modelo preferível ao de uma parceria de alcance mundial que concebe a política internacional contemporânea como uma disputa entre democracias e autocracias que transformaria a NATO numa "*crusading organization*". Para Walt, por estimável que possa parecer o propósito de "plantar democracia", a exportação da democracia tem falhado, especialmente quando se tenta impô-la pela força, complica a relação com autocracias com quem existe a conveniência de os EUA se darem bem e retira margem de manobra à política externa norte-americana (2022). Também o modelo de através da NATO mobilizar a Europa para a contenção da China lhe parece votado ao fracasso (Walt, 2022). Walt, porém, denota pouca esperança que a sua ideia de "divisão do trabalho" faça vencimento.

Enfim, Bergmann, Lamond e Cicarelli argumentam que os EUA devem deixar de travar o desenvolvimento de uma "Europa da defesa", que consideram um grande erro estratégico dos EUA, porquanto a "UE podia ajudar a fortalecer a aliança através da construção de um pilar europeu mais forte, criando, através da NATO, um parceiro dos EUA mais unificado, eficiente e capaz" (Bergmann, Lamond e Cicarelli, 2020; ver também, por exemplo, Binnendjik e Vershbow, 2021).

Outros não concordarão com esta visão. O britânico Lindley-French, por exemplo, percebe um papel para a Europa na Aliança, mas o de um "*junior partner*", que pode talvez aspirar a tarefas de "estabilização e reconstrução", subentendendo-se dever deixar para os EUA e alguns aliados mais próximos as tarefas mais exigentes, como são as operações de combate de grande intensidade (2009a; 2009b).

Assim, impõe-se uma pergunta: cada país europeu individualmente pretende os EUA empenhados na Europa para poupar recursos na sua defesa ou, de modo diferente, compreensivelmente sendo para qualquer deles vital a importância da relação bilateral com os EUA, e verificando que os EUA querem ter uma voz decisiva na segurança europeia e que não são grandes adeptos da autonomia estratégica europeia, a

generalidade dos países europeus não tem qualquer interesse em desafiar a vontade dos EUA? Qual a racionalidade de o fazer? Os europeus querem "*pass the buck*" aos americanos (em português coloquial dir-se-ia "passar-lhes a bola"), o "*buck*" sendo a sua segurança e defesa, ou, racionalmente, não desafiam a presença militar americana no continente, no que seria uma espécie de doutrina de Monroe invertida, porque não querem desagradar aos EUA? Não há uma resposta óbvia para esta questão. O facto é que, na prática, como sugerem muitos autores que de modo nenhum podem ser acusados de antiamericanismo – pelo contrário –, os EUA previnem à nascença a possibilidade de a Europa efetivamente desenvolver capacidades estratégicas equiparáveis às dos EUA ou estruturas europeias de comando integrado equiparáveis às da NATO.

Se para cada aliado europeu individualmente prevalece a noção de que, para certas ameaças percebidas, a sua soberania nacional e a UE tal como existe conferem proteção suficiente; e para ameaças porventura mais perigosas, tudo isso e uma boa relação com os EUA (mesmo para estados membros que não sejam aliados na NATO, como já acontecia com a Suécia e a Finlândia antes de aderirem) também conferem suficiente proteção, para quê arriscar uma UE estrategicamente muito mais integrada que ameaça a soberania própria dos estados-membros, porventura não protege tão bem a Europa e, ainda por cima, pode gerar divergência com os EUA e potenciar dinâmicas de desestabilização do equilíbrio geopolítico regional e mundial?

Por outro lado, a ideia de autonomia estratégica com facilidade se associa à ideia de uma Europa grande potência e ao tipo de políticas que, porventura ainda calando fundo em muitos espíritos europeus, a própria ideia da integração europeia visa conjurar. Ou seja, a ideia de que o processo europeu no fim da Segunda Guerra Mundial foi fundamentalmente motivado não tanto para tirar vantagens económicas, mas também, porventura sobretudo, como uma maneira de afastar a ameaça do "regresso a um passado de guerras" pela hegemonia no espaço europeu: *"In a (…) study of securitisation in the EU, we found that the most intense and regular threat was Europe itself, the risk of Europe's past becoming also Europe's future"* (Buzan e Wæver, 2003: 57[121]).

[121] Mais à frente, Buzan e Wæver citam a propósito parte de um discurso de Joshka Fischer, antigo MNE alemão, pronunciado em 2000: "*European integration was the response to centuries of a precarious balance of powers on this continent, which again and again resulted in terrible hegemonic wars*

Enfim, os argumentos acerca da razão por que a hegemonia norte-americana é boa para a Europa, uma boa parte se não a totalidade deles correspondendo a ideias profundamente enraizadas em largas porções das opiniões públicas europeias, variam: sem NATO/EUA, a Europa rapidamente regressaria a um passado de guerras fratricidas; sem NATO/EUA, a Europa ficaria indefesa perante ameaças como a ameaça russa; sem NATO/EUA toda a "*rules-based international order*" ruiria e o mundo tornar-se-ia uma selva[122]; sem os EUA a liderar uma "aliança das democracias", a "ordem internacional liberal" pode colapsar.

Razoavelmente convencidos destes argumentos, é compreensível, portanto, que os europeus façam o raciocínio seguinte: (1) se a NATO, ou a proteção/hegemonia norte-americana na Europa, *é boa* para a Europa, e (2) se a autonomia estratégica da UE *pode ser má* porque pode contribuir para que essa hegemonia/proteção deixe de existir, ou, no limite, (3) uma UE com grande capacidade de ação estratégica *poderá* tender a seguir um caminho estrategicamente autónomo do dos EUA, ou até, quem sabe, (4) eventualmente contrário ao dos EUA, porventura aliando-se a inimigos dos EUA, deste modo suscitando a hostilidade dos EUA, (5) porquê insistir em algo tão perigoso e arriscado para a paz europeia e mundial como é a autonomia estratégica da UE? Pode pensar-se o que se quiser da vontade e da capacidade política e económica que, a todos os níveis e em todos os domínios da ação estratégica, os EUA têm tido de se colocarem e manterem na posição de proeminência que ocupam nos assuntos europeus. Mas subsiste o facto básico de que, para qualquer país europeu, uma boa relação bilateral com os EUA continua a ser muitíssimo importante, se não mesmo vital.

Lendo relatos e memórias de norte-americanos que tiveram grandes responsabilidades na administração em Washington, como Kissinger (2002, 2011, 2014), Brzezinski ou Robert Gates, não se pode dizer que os EUA não sejam bastante transparentes aos olhos

---

culminating in the two World Wars between 1914 and 1945. The core of the concept of Europe after 1945 was and still is a rejection of the European balance-of-power principle and the hegemonic ambitions of individual states that had emerged following the Peace of Westphalia in 1648, a rejection which took the form of closer meshing of vital interests and the transfer of nation-state sovereign rights to supranational European institutions" (Fischer, 2000 apud Buzan e Wæver, 2003:361).

[122] Em meados de outubro de 2022, Borrell, alto representante para a PESC, num discurso proferido na Academia Diplomática Europeia em Bruges, suscitou grande controvérsia, sendo acusado de racismo e de "eurocentrismo colonial" por metaforicamente ter dito isso mesmo, ou seja, que a Europa era um jardim, que a maior parte do resto do mundo era uma selva e que a selva podia invadir o jardim (por exemplo, Massad, 2022; ou Bishara, 2022).

do mundo e aos olhos europeus. Genuinamente muitos europeus se identificam com os EUA e vice-versa. Aliás, mesmo quando criticam os EUA, muitas vezes os europeus não criticam o país, mas a administração no poder, quase da mesma maneira que criticam o governo dos seus países. Acompanhando os processos eleitorais nos EUA como se de um país vizinho se tratasse, basta por vezes mudar a administração para que largos setores da opinião europeia imediatamente alterem a sua disposição em relação aos EUA.

Dito isto, parece-nos razoavelmente claro que, não estando propriamente contra a ideia de mais integração europeia num prazo distante indeterminado, os EUA consideram do seu interesse que ela não deve chegar ao ponto de os europeus definirem autonomamente uma condição da segurança europeia que possa a prazo excluir a indispensabilidade dos EUA.

10.7 Cultura estratégica e estratégia do Reino Unido

a) Considerações sobre a cultura estratégica britânica

Para além do estatuto formal que tem como membro permanente do CSNU, o Reino Unido tem, de facto, enorme capacidade de exercer influência e produzir efeitos nas dinâmicas político-estratégicas europeias e no processo europeu (antes, durante e depois de ter sido um estado-membro da UE). Evidentemente o Reino Unido não tem hoje o estatuto de grande potência que teve durante grande parte dos últimos 300 anos. Mas, apesar do declínio relativo na hierarquia do poder mundial, o país, adaptando a sua política externa e de segurança às novas realidades, continua a ser uma grande potência. No domínio informacional, por exemplo, mesmo se difíceis de calcular, intuem-se as vantagens que advêm para o Reino Unido na modelação e transmissão de ideias e perceções à escala global e no contexto regional europeu por a sua língua nativa, em grande parte por força da posição que os EUA detêm na hierarquia do poder mundial, ser hoje a língua franca mundial. E até da UE, que o Reino Unido abandonou.

A característica porventura mais marcante da política externa do Reino Unido, e com mais implicações na atualidade para o processo europeu, é a ênfase que tradicionalmente é dada ao "equilíbrio do poder" (Macmillan, 1996:199). Com efeito, esta característica tem persistido. Para Waltz, a par da furtiva aproximação indireta ao

objetivo e de outras características, a abordagem britânica à política externa inclui lançar partidos uns contra os outros (Waltz, 1968:157 apud Macmillan, 1996:208).

Tradicionalmente, a política britânica era a de equilibrar o poder de estados rivais no continente europeu[123], com o propósito de impedir que qualquer estado ou aliança se tornassem suficientemente poderosos para dominar o continente (Macmillan, 1996:199). Como "balanceiro", o Reino Unido alinharia com a coligação mais fraca para guerrear e diminuir o poder do mais forte quanto fosse necessário à reposição de uma situação de equilíbrio.

Como diz Macmillan, uma tal política requeria que o Reino Unido não tivesse aliados fixos, ficando livre para colocar o seu "peso" onde fosse necessário. Porém, alguns aliados no continente eram essenciais para esta política, mesmo que não permanentes (1996:200). O debate na política externa britânica sobre a relação com o continente, que esteve dramaticamente presente no Brexit – que ecoa o debate sobre se, no plano militar, a estratégia continental é mais adequada que a estratégia marítima ou vice-versa – é, assim, recorrente no Reino Unido (Macmillan, 1996:200).

Neste contexto, Ash, por exemplo, via em 2004 quatro diferentes perspetivas na orientação geopolítica do Reino Unido: uma orientação mais isolacionista ("*island world*", "*little Britain*"); uma orientação mais cosmopolita ("*world Island*", "*cosmopolitan Britain*"); uma orientação europeia como membro ativo da UE ("*European Britain*"); e uma "*American Britain*", valorizando especialmente a "*special relationship*" com os EUA (Ash, 2004 apud Ó Thuatail:9). Estas perspetivas não são mutuamente exclusivas, podendo, portanto, provavelmente, encontrar-se elementos de diversas delas na política prática. Por outro lado, seja qual for a política seguida, se o Reino Unido tem uma posição insular em relação ao continente, também é no fundo uma potência europeia. Dito isto, a orientação que o governo britânico parece querer imprimir à sua política externa depois do Brexit está algures entre a "*American Britain*" e a "*Cosmopolitan Britain*".

[123] Com alguma ironia, Macmillan defende que o estudo da cultura estratégica britânica não serve para fazer uma comparação entre o valor explicativo da teoria da cultura estratégica e do neorrealismo, porque a cultura estratégica do país demonstra uma consistente persistência de comportamentos neorrealistas (1996:221). Macmillan, aliás, nota que o pensamento realista e neorrealista em grande medida emergiu nas comunidades de investigação académica dos EUA e do Reino Unido e, portanto, a experiência histórica britânica pode ter influenciado o desenvolvimento dessas teorias (1996:221-222).

Se, em 1945, impedir a recorrência da agressão alemã seria uma consideração crucial na política europeia do Reino Unido (Macmillan, 1996:213-214), diversos comportamentos britânicos parecem indiciar que, tanto quanto a integração europeia, que no seu núcleo inevitavelmente teria a integração franco-alemã, durante muito tempo constituirá uma grande preocupação britânica a possibilidade de concertação entre a Alemanha e a Rússia. Essa preocupação parece estar subjacente, por exemplo, na forma como advogou o alargamento da UE a leste (Dougherty e Pfaltzgraff, 2001:667), na dramatização que colocou nos casos de envenenamento de espiões russos, na liderança que mostrou na reação da NATO à anexação da Crimeia em 2014 ou na reação imediata e assertiva à invasão da Ucrânia em 2022. Reconhecendo-se, em todo o caso, como nestas situações, eventualmente dando azo a apreciações injustas, pode por vezes ser muito fina a linha entre o que é um propósito político de cariz geoestratégico e a solidariedade genuína e desinteressada de uma sociedade.

b) Estratégia do Reino Unido

Intitulada "*Global Britain in a competitive age*", em março de 2021 o governo do Reino Unido publicou a "revisão integrada" da política externa e de segurança do país no pós-Brexit, a qual em 2023 foi ligeiramente revista (no próprio título da mesma, "refrescada"). Constituindo o Brexit só por si um golpe muito importante no projeto europeu, previsivelmente a revisão não identifica qualquer interesse do país no grau de integração ou desintegração da UE, ou no processo de autonomização estratégica da UE, uma organização que, aliás, merece no documento esparsas referências. Apenas se reconhece o papel da UE na paz e prosperidade da Europa.

Para o Reino Unido, os EUA são o mais importante parceiro e aliado estratégico. Embora esta afirmação seja provavelmente verdadeira para a maior parte, se não mesmo a totalidade, dos países da NATO, e mesmo para países europeus e da UE que não são aliados NATO, tem de se reconhecer que a aliança do Reino Unido com os EUA é de facto singular. Unem os dois países não apenas a história, a língua e os valores comuns, mas também os laços económicos e, especialmente, a cooperação no domínio da segurança e defesa. O Reino Unido é o único país europeu da aliança *Five Eyes* e a cooperação com os EUA, em domínios que vão da *intelligence* ao contraterrorismo, ou do ciberespaço ao

nuclear[124], não tem comparação com qualquer outra relação bilateral no espaço ocidental[125]. As relações bilaterais com a França e a Alemanha são para o Reino Unido as mais importantes imediatamente a seguir.

Não se pode dizer que o governo do Reino Unido tenha propriamente uma estratégia para fragmentar ainda mais a UE, ou que os britânicos que votaram a favor no referendo do Brexit, além de quererem simplesmente que o país saísse, quisessem o colapso da UE. Mas é provavelmente verdade que, mais ou menos enraizada na sua "memória estratégica", no país ainda existe em certos círculos alguma preocupação com a possibilidade de um continente europeu politicamente integrado, ou de uma *entente* germano-russa, ser prejudicial aos seus interesses políticos e de segurança. Num pequeno artigo de opinião sobre as negociações do Brexit, em que advoga que desta vez "a velha tática britânica de dividir para reinar" é capaz de não ser bem-sucedida, Nuttal invoca a que, durante 500 anos, foi a única política seguida pelos britânicos em relação aos seus vizinhos continentais (2021).

Depois do Brexit, o Reino Unido tem procurado na aliança *Five Eyes* uma alternativa à UE. Os *Five Eyes* são sobretudo um grupo que partilha *intelligence* e mantém uma cooperação militar muito estreita, mas, como assinala Friedman, o PIB combinado dos cinco países é quase o dobro do da UE (2019). No quadro de uma acrescida importância da "relação especial" com os EUA depois do Brexit (Gaspar, 2022:138), explorar as oportunidades que eventualmente advêm da pertença aos *Five Eyes*, de que a celebração da aliança AUKUS em setembro de 2021 é porventura um bom exemplo, é um dos propósitos da estratégia desenhada depois do Brexit.

O comportamento estratégico típico do Reino Unido em relação ao continente europeu tem sido, historicamente, o do "fiel da balança", tentando manter uma balança de poder no continente de modo que nenhuma força seja capaz de ameaçar a soberania britânica

---

[124] O dissuasor nuclear do Reino Unido resulta de uma cooperação muito estreita com os EUA, ao ponto de por vezes se ter questionado a capacidade do Reino Unido garantir sozinho a sua sustentabilidade (Harries 2020; Norton-Taylor 2014). Em 2010 o governo britânico sinalizara a intenção de reduzir as 225 ogivas nucleares que então possuía para não mais que 180 em meados dos anos 2020. Agora, face à evolução da situação internacional, esse limite passa para 260 ogivas nucleares.

[125] Obviamente, a relação entre os EUA e o Reino Unido não foi sempre assim, mesmo num passado recente. Mesmo tendo sido os aliados mais próximos na Segunda Guerra Mundial, Friedman defende que seria um erro pensar que entre eles a cumplicidade era total (2019). O presidente Roosevelt deixou bem claro que, na Segunda Guerra Mundial, os EUA estavam a lutar para bater a Alemanha e não para salvar o império britânico (Friedman, 2019). E em 1956 os EUA impediram o Reino Unido, bem como França e Israel, de retomar o canal de Suez.

(Friedman, 2019). Com efeito, para Friedman "a consolidação do Continente num bloco único foi um pesadelo perpétuo" (2019) para os britânicos[126].

Segundo Meijer e Brooks, para o Reino Unido a NATO tem sido o principal veículo que os britânicos têm utilizado para entrincheirar o poder dos EUA na Europa e dissuadir ameaças externas (2021:33). Não é surpreendente que, em 2022, nas semanas que antecederam a invasão russa da Ucrânia, entre os europeus ocidentais porventura tenham sido os britânicos, a par de países com uma mais elevada perceção da "ameaça russa" como os países bálticos e a Polónia, quem com mais energia alertou para os preparativos da invasão.

Sem desprimor para o decisivo papel dos EUA no apoio à Ucrânia, a narrativa que se impôs no Ocidente desde os instantes iniciais da invasão russa, influenciando todas as perceções e decisões subsequentes, porventura dever-se-á em grande parte ao Reino Unido. A mesma narrativa, porém, não se impôs tão facilmente no resto do mundo. Em parte, porque subsistirá nalgumas regiões do globo alguma desconfiança do Ocidente (Lorena, 2023), o que as inclina para alguma simpatia ou compreensão pela "causa" russa. Noutra parte, porque nessas regiões se pode olhar para a guerra na Ucrânia como um assunto europeu ou do norte desenvolvido que ao norte desenvolvido compete resolver (Lorena, 2023). E não tanto, como acontece maioritariamente no Ocidente, como uma luta entre a democracia e a autocracia, ou uma "batalha" entre a civilização e a barbárie por que a força do Direito Internacional se imponha ao "direito da força".

10.8 Cultura estratégica e estratégia da Rússia

a) Considerações sobre a cultura estratégica russa

O estado russo nasceu e expandiu-se num estado de guerra semipermanente (Degaut, 2016:41). Desde os tempos imperiais até à era soviética, a noção de que o território e os recursos russos são objeto da cobiça e das ambições expansionistas e belicosas de estados inimigos e vizinhos moldou as perceções russas das ameaças (idem). Eitelhuber

[126] Antes da unificação alemã no século XIX, a ameaça principal de uma potência hegemónica bloquear o acesso britânico ao Continente era colocada pela França. A partir da unificação passou a ser a Alemanha. Esta perspetiva acabaria por ser adotada também pelos EUA no final da Primeira Guerra Mundial. Se os alemães ganhassem a guerra e unissem o Continente, podiam edificar capacidades navais que limitariam o acesso norte-americano à livre circulação nos oceanos. Neste contexto, os EUA também passaram a perseguir uma política que impedisse uma única potência hegemónica de controlar o Continente, procurando manter o Continente dividido através de uma "balança de poder" (Friedman, 2019).

fala numa perceção "quase obsessiva" de uma ameaça geral contra a soberania e a integridade territorial russas (2009:27 apud Degaut, 2016:41).

A grande estratégia da Rússia é, assim, o resultado da confluência de um processo geohistórico fortemente assente num mito fundador de defesa face às permanentes tentativas de ocupação por parte de poderes hegemónicos (Romana, 2016:24). Tal visão deu origem a uma cultura estratégica baseada na necessidade de romper com uma espécie de cerco geopolítico. Para Romana, o expansionismo imperial russo também é expressão de uma perceção das relações internacionais baseada num jogo de soma nula (2016:24). A Rússia verá com especial preocupação, assim, a incursão ou influência demasiada de outras grandes potências naquilo que considera a sua zona de segurança periférica. No que diz respeito à sua fronteira ocidental, tem sido extremamente sensível ao alargamento da influência do Ocidente no que percebe ser a sua esfera de influência regional (Degaut, 2016:40).

Diversos autores têm chamado a atenção para a particular influência na cultura estratégica russa da cultura política do país, que se caracteriza pelo exercício muito centralizado do poder, bem como pela tendência para um estilo de liderança autoritário (Degaut, 2016:41; Romana, 2016:24), alegadamente assente na ideia de que, ao contrário de sociedades em que os valores liberais historicamente têm raízes mais profundas, como os EUA ou o Reino Unido, a moderna sociedade russa não identifica um estado forte e eficaz com um estado autoritário (Buzan e Waever, 2003:407). Para Ermarth, "a cultura política é (…) muito 'marcial' ou em harmonia com valores militares" na medida em que assenta no princípio do *"kto-kovo"* (Quem? Sobre quem?), ou seja, quem domina quem, qual a autoridade superior, quem manda e quem obedece (Ermarth, 2006:6 apud Romana, 2016:24).

Um aspeto importante é também o de que os líderes russos tendem a olhar o sistema internacional fundamentalmente através de uma perspetiva realista, de acordo com a qual a necessidade de um equilíbrio de poder é um pilar central (Degaut, 2016:42). Na atual conjuntura, tornava-se necessário, portanto, limitar e contrabalançar a influência política dos EUA, traduzida no alargamento da NATO a novos países vizinhos da Rússia, ou, como dizem os russos, na projeção da infraestrutura e de capacidades militares norte-americanas ou da NATO para os países do flanco leste da Aliança Atlântica (Freire, 2022:28). Embora a Rússia considere os EUA a principal ameaça às suas ambições

(Degaut, 2016:42), também a tem preocupado a influência económica da UE no Cáucaso, na Ucrânia ou, até, na Ásia Central (idem). Seria difícil encontrar uma mais eloquente evidência da preocupação induzida por estas perceções que a invasão russa da Ucrânia em 2022.

Graham Smith defende existirem três tradições geopolíticas distintas na Rússia: a tradição dos ocidentalistas (*zapadniki*), que "coloca" a Rússia na Europa, exemplificada por Pedro o Grande, cujo reinado durou de 1689 a 1725, que pretendeu modernizar e ocidentalizar o país e, para o efeito, criou uma nova capital em São Petersburgo e procurou desafiar à Suécia o domínio do Báltico; a tradição oposta de que a Rússia é um território e um estado distintivamente eurasiático, de que são exemplos o eslavofilismo no século XIX e o eurasianismo atual; e a tradição que vê a Rússia como uma ponte entre o ocidente e o oriente, entre a Europa e a Ásia (Smith, 1999 apud Ó Thuatail, 2006:8-9; Huntington, 1996:162-168).

Na atualidade, pelo menos até à invasão da Ucrânia, que parece estar a empurrar a Rússia para uma relação mais intensa com a China, parece prevalecer a ideia do eurasianismo, a asserção de um espaço civilizacional distinto para a Rússia, separado do Ocidente e da Ásia (Romana, 2008:229). Para autores como Trenin, a Rússia é um conceito geográfico (2001: 22 apud Buzan e Waever, 2003:408; Romana, 2008:229)[127]. Segundo Romana, "é o espaço transeslavo e ortodoxo, que tem em Moscovo a 'Terceira Roma', tutelar, que dá coerência a uma geografia imaginada, à *'russkaya ducha'* – a alma russa, e a uma *'geosofia'* primordialista, nas palavras de Troubetzkoy, definidora de uma topogénese que orienta o destino dos povos que ocupam o espaço euro-asiático" (Romana, 2016:23). Assim, uma "ideologia nacionalista de matriz neoeurasianista" vem

[127] Buzan e Waever defendem que a ideia é além disso moldada pela ausência de um conceito político de nação (2003:407). Apesar de claramente existir o conceito de "russo étnico", este não se tem constituído como uma base "*for statehood*" (idem). Por causa da sua contínua expansão, a Rússia não se tornou um estado-nação. Desde cedo, portanto, a etnicidade se subordinou ao estado imperial (idem). Se existiu uma "Ideia de Rússia", ela foi a de um império eurasiático universal (idem). Se reduzido às possessões europeias originais, etnicamente russas, um tal estado seria "russo, mas não Rússia" (Trenin 2001:21 apud Buzan e Waever, 2003:408). Por outro lado, existe um consenso quase universal que a Rússia tem uma missão que transcende os seus limites e não pode ser reduzida ao seu núcleo etnográfico (Prizel 1998:178 apud Buzan e Waever, 2003:408). A identidade a que o estado faz referência é, portanto, mais "império e civilização" do que "nação" (Prizel 1998; Christensen 2002 ambos apud Buzan e Waever, 2003:408). Consequentemente, se internacionalmente a Rússia não obtém reconhecimento, isso deve ter repercussões simultaneamente em termos de problemas identitários e de levantar questões sobre a capacidade do estado para garantir a ordem e proteger a sociedade (Buzan e Waever, 2003:408).

sustentando os ajustamentos doutrinários da grande estratégia russa que, jogando com a geografia e com recursos essenciais à segurança energética da Europa que comanda, visa recuperar não apenas espaço no "estrangeiro próximo", mas também a sua posição de grande potência no sistema internacional (Romana, 2016:23; Degaut, 2016:39).

Com efeito, a Rússia exibe um comportamento na sua política externa e de segurança que não é diferente do que seria de esperar de um país que tenta recuperar o estatuto de grande potência (Freire, 2022:27-30), decaiu de forma muito vincada e está agora a tentar recuperar alguma pujança, projetando influência e poder na sua periferia e tornando-se um ator mais relevante na arena internacional (Degaut, 2016:40). Não é óbvia, porém, na altura em que se redige esta tese, a forma como a Rússia sairá da crise provocada pela invasão da Ucrânia em 2022, nem como isso se repercutirá no sistema político russo e nas suas perspetivas de política externa, parecendo já certo, no entanto, que o papel da Rússia no abastecimento de energia à Europa, em particular à Alemanha, sairá bastante diminuído deste conflito.

Subsiste a questão da medida em que uma política externa e de segurança russa, que resultará em parte da cultura estratégica, impacta o processo da integração europeia, designadamente no que respeita a um papel progressivamente mais importante da UE. Na verdade, a tentativa da Rússia recuperar parte da esfera de influência que, fruto da derrota na Guerra Fria, entretanto perdeu para os EUA e para o Ocidente, de um modo geral tem produzido o efeito, sobretudo depois da anexação da Crimeia em março de 2014, de revigorar a NATO.

Assim, na cimeira de Gales desse ano foi aprovado um compromisso de investimento em defesa (2% do PIB, dos quais 20% em equipamento) que, ainda que com oscilações de país para país, foi fazendo o seu caminho. Além disso, foi aprovado um plano de ação para aumentar a prontidão das forças atribuídas à NATO, ao abrigo do qual foi reconceptualizada a força de resposta da NATO, criando-se como parte desta uma força conjunta de muito elevada prontidão, foi estabelecida uma nova categoria de planeamento – a "resposta graduada" – ao abrigo da qual foram elaborados cinco planos de resposta graduada para o flanco Leste, foi reforçada a estrutura de forças da NATO com dois importantes novos quartéis-generais (nos EUA e na Alemanha), foi estabelecida uma presença militar avançada nos países bálticos, na Polónia e outras, foi encorajada uma grande aproximação da Finlândia e da Suécia à NATO (culminada com

o pedido de adesão depois da invasão da Ucrânia e, finalmente, com a concretização dessa adesão em 2023 e 2024, respetivamente), etc.

Por outro lado, mesmo antes da invasão da Ucrânia de 2022, os comportamentos russos estavam a fazer com que os importadores europeus de gás russo procurassem diversificar as suas fontes de aprovisionamento, o que ofereceu aos EUA e a outros países exportadores uma oportunidade de expandirem os seus mercados de exportação de gás natural líquido. Todas estas respostas, e algumas novas, como o estabelecimento de um novo modelo de forças ou de novos planos para a defesa do flanco Leste, estão a ser aperfeiçoadas e aumentadas como resposta à invasão da Ucrânia, num quadro geral em que praticamente todos os países da NATO anunciaram pretender aumentar as despesas militares.

Curiosamente, a invasão da Geórgia em 2008 fora acolhida no Ocidente com relativa circunspeção, de tal forma que, em 2010, na mesma altura em que foi decidida a progressiva retirada da ISAF do Afeganistão, as decisões dos aliados foram no sentido de uma significativa redução da estrutura de comandos militares da NATO. À época, inclusivamente quatro destacados dignitários alemães propuseram que a Rússia fosse admitida na NATO (Rühe et al, 2010). Assim, o que, em 2010, terá sido lido como uma diminuição do empenhamento político-militar dos EUA na Europa ocidental, foi revertido a partir de 2014, talvez um pouco antes, uma reversão que se acentuará ainda mais na decorrência da invasão russa da Ucrânia em 2022.

b) A estratégia da Rússia

Com a desagregação da URSS, a Rússia, apesar de ter herdado o arsenal nuclear e o lugar de membro permanente do CSNU, perdeu praticamente metade da população, sofrendo perdas ligeiramente menores, mas evidentemente muito significativas, na capacidade económica (Freire, 2022:27). Apesar de continuar a ser, de longe, o país maior do mundo, neste processo perdeu cerca de um quarto do território (idem), ficando com o acesso muito mais limitado ao Mar Báltico e ao Mar Negro.

O discurso de Putin na conferência de segurança de Munique de 2007, denunciando o agravo russo com a situação estratégica na Europa e o mal dissimulado "objetivo de recuperação e reconhecimento do estatuto de grande potência" num sistema multipolar (Freire,2022:27 e seguintes), a invasão da Abecásia e da Ossétia do Norte no

Verão de 2008, ou a anexação da Crimeia em 2014, são eventos importantes para compreender a estratégia russa de tentar recompor uma "zona de segurança" ou "esfera de influência", ou pelo menos travar a perda de influência (Freire, 2022:29). Estes e outros eventos de algum modo tornam relativamente previsível, se não os termos exatos da invasão russa da Ucrânia em 2022, pelo menos uma forte predisposição russa para a todo o custo evitar que a Ucrânia integre o que consideram ser a esfera de influência dos EUA.

Com efeito, segundo Freire, a Rússia foi crítica do apoio ocidental às "revoluções coloridas" no espaço pós-soviético e acusa o Ocidente de promover a instabilidade na região, que ameaça a sua segurança nacional (2022:30). Defendendo que o "alargamento (e outras ações provocatórias dos EUA) envenenaram as relações com a Rússia e ajudaram a desencadear os conflitos congelados na Geórgia e Ucrânia" (2021), Walt, reconhecendo que a Rússia está longe de ser uma vítima inocente neste processo, e de muitas das suas ações recentes serem condenáveis (o artigo de Walt é de maio de 2021, antes, portanto, da invasão da Ucrânia), também reconhece que nenhum estudante de "*great-power politics"* ficaria surpreendido com a forma como a Rússia respondeu à "*open-ended eastwards march*" da NATO (Walt, 2021a; ver também Pinto, 2022; Freire, 2022:28; Sachs, 2023a). Neste contexto, Gaspar defende que a prioridade estratégica da Rússia é dividir a NATO e a UE e excluir os EUA da Europa (2022:133).

Num esforço permanente de equilíbrio entre as dimensões europeia e asiática da sua política externa (Gaspar, 2022:130), a recomposição em novos termos da esfera de influência russa não se aplica apenas na direção ocidental e no Cáucaso. A União Económica Eurasiática, estabelecida em 2015, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva, ou a aproximação ao Irão no contexto do isolamento imposto pelo Ocidente depois da invasão da Ucrânia, representam esforços noutras direções, embora com alcances diversos e, em todo o caso, resultados limitados (Freire, 2022:27-28).

O documento de estratégia de segurança nacional da Federação Russa (2021)[128] ainda é mais esparso que o do Reino Unido quanto a referências à UE, que a Rússia vê como parte do Ocidente que lhe é em geral hostil (Galeotti, 2019; Trenin, 2021; Kapoor, 2021;

[128] Já em março de 2023, a Rússia adotou uma nova estratégia de política externa que, previsivelmente, designa os EUA como a maior ameaça que a Rússia enfrenta e singulariza a China e a Índia como parceiros estratégicos (DW, 2023).

Duclos, 2021; Güler e Shakirova, 2021). Com efeito, para as autoridades russas a "ocidentalização da cultura" ameaça a "soberania cultural" da Rússia (Kremlin, 2021, para 88, p. 35), num contexto em que se atribui aos países ocidentais a vontade de "preservarem a sua hegemonia" no mundo (idem, para 7, p. 3). Não se identifica, assim, uma estratégia declarada para dificultar a autonomização estratégica da UE. Por outro lado, ao contrário do que acontecia com o documento anterior, de 2015, esta estratégia revista, que não menciona a Europa uma única vez (e os EUA apenas duas vezes), não inclui qualquer interesse no diálogo com a UE (Buchanan, 2021; Cooper, 2021b).

Neste contexto, talvez seja útil recuar a um artigo de 2005 em que, sobre as motivações de uma estratégia da Rússia em relação à UE, se defendiam algumas ideias que porventura não estarão na ordem do dia, mas podem reemergir com o tempo: primeiro, a ideia de que a Rússia teme que uma UE integrada a transforme num "*junior partner*"; segundo, a ideia de que embora a Rússia possa apoiar uma Europa forte como contrapeso à proeminência dos EUA, ao mesmo tempo teme que uma Europa integrada a "empurre" para fora do espaço europeu; terceiro, observando que a política da UE é principalmente determinada pelos seus estados individuais, particularmente o "motor franco-alemão", a ideia de que em relação à UE as relações bilaterais com a França e a Alemanha são especialmente importantes (Kaczmarski, 2005:2-3). O artigo é de uma altura em que, com os alargamentos NATO e UE de 2004, a Europa se expandia e a Rússia se preocupava em proteger a sua esfera de influência (Kaczmarski, 2005:2), como foi manifesto no aludido discurso de Putin em 2007 em Munique. Por outro lado, as relações com a França e a Alemanha tinham-se de algum modo estreitado na rejeição da legitimidade da invasão norte-americana do Iraque em 2003 (idem).

Na atualidade, a estratégia russa porventura não será tanto a de minar o aprofundamento do processo europeu (talvez considerando à partida que a autonomização estratégica plena da UE é improvável), mas mais a de impedir o que vê como um ameaçador avanço do Ocidente em direção às suas fronteiras (Milosevich, 2021), ou mesmo como uma "estratégia de contenção" (Kapoor, 2021:6 e seguintes). Em todo o caso, não dirigidas propriamente contra o processo de autonomização estratégica da UE, mas simplesmente para dificultar uma resposta estratégica coordenada dos países europeus, da UE e da NATO contra a Rússia, alguns defendem que as atividades russas de projeção de influência política na Europa se pautam pela

ideia de “dividir para reinar” (Karlsen, 2019), ainda que outros observem como essa estratégia tem sido difícil de levar a cabo com êxito (Kapoor, 2021:4).

10.9 Cultura estratégica e estratégia da China

a) Considerações sobre a cultura estratégica chinesa

Apesar de uma estratégia global cada vez mais assertiva, a China é, das quatro potências abordadas nesta secção, aquela para quem é porventura menos direto o valor do que está em jogo no processo da integração europeia.

Enquanto relativamente aos EUA, ao Reino Unido e à Rússia, identificar os traços das respetivas culturas estratégicas é simultaneamente confrontarmo-nos com a história europeia de cada um desses países e com a importância que a Europa teve historicamente nas respetivas políticas externas e de segurança, no caso da China isso obviamente não acontece.

Depois de algumas interações muito ténues com o Ocidente através do contacto tornado possível pelo comércio da seda, da chegada dos portugueses por mar às costas do sul da China no princípio do século XVI (dinastia Ming) e dos intercâmbios que o estabelecimento português de Macau facilitou, a primeira interação verdadeiramente *estratégica* da China com uma potência europeia foi, em meados do século XIX, a derrota às mãos do Império Britânico nas duas Guerras do Ópio (dinastia Qing). Estas guerras, de cuja primeira resultou o estabelecimento de Hong Kong, inauguraram o que viria a ser mais tarde descrito como o século da humilhação chinesa que, na narrativa oficial, só começa a ser revertido com a fundação da República Popular da China em 1949, no final de uma guerra civil que levou o partido perdedor a refugiar-se em Taiwan. Depois de alguns passos em falso (principalmente o Grande Salto em Frente e a Revolução Cultural), cerca de 30 anos depois da fundação da RPC a China iniciou um processo de desenvolvimento económico que começa a desafiar a proeminência no sistema internacional dos EUA, obrigando este país a um esforço de reposicionamento que, emblematicamente, terá começado a ter o seu ponto de viragem no enunciado do “pivot para a Ásia” em 2012.

Para Romana a cultura estratégica chinesa é fortemente marcada pela posição de “império do meio”, não enquanto realidade geohistórica, mas como entidade-civilização (2016:22). Ou seja, historicamente, ainda que períodos de unidade e de fragmentação

se tenham sucedido no espaço chinês, durante muito tempo a China via-se a si própria como o centro do mundo. Um centro a que os estados da sua periferia prestavam uma espécie de vassalagem através de um sistema de tributos. A ideia do regresso da China ao topo de uma hierarquia, agora à escala planetária e não apenas do seu relativamente confinado mundo, por certo anima a liderança e largos setores da sociedade chinesa. Mas não é claro que a liderança chinesa tenha a ilusão ou ambição de replicar o mundo antigo chinês à escala global no moderno sistema de relações internacionais. Com efeito, mesmo que dentro de algumas décadas a China se torne a principal potência mundial, um desfecho que em todo o caso não se deve ter por garantido, o sistema internacional, a começar desde logo pelo efetivo populacional que habita o planeta, é hoje muito diferente do que era no fim da Segunda Guerra Mundial. Mas, para já, é um facto que a China abandonou a postura mais discreta sugerida pela estratégia dos "24 caracteres" de Deng Xiaoping. O anúncio da *Belt and Road Initiative* (na altura "*one belt, one road*"), por exemplo, é de 2013, no ano a seguir ao "pivot para a Ásia" de Obama.

Neste contexto, afirma Romana que "a ideologia do tecno-nacionalismo está presente na cultura estratégica chinesa por meio do objetivo de modernização à volta de uma grande estratégia nacional" (2016:22), acrescentando "[haver] hoje no seio da elite política e militar e da *epistemic community* chinesas um ajustamento dos *milestones* da antiga cultura estratégica. As posições de vitimização perante a História, estão a dar lugar a uma assertividade diplomática e económica que contempla […] uma forma chinesa de *soft power*, promovida especialmente junto do ocidente" (Romana, 2013:49). Ao mesmo tempo, está em curso um processo de modernização militar e de expansão de facilidades que permitam a projeção de capacidade militar à distância que mais ou menos acompanha o processo de desenvolvimento económico. A modernização militar expressa, na opinião de Romana, uma visão das relações internacionais que "tendencialmente apresenta elementos de um realismo ofensivo" (2016:23).

b) A estratégia da China

Vimos como a dramatização da "ameaça chinesa" contra a "ordem internacional baseada em regras" tem aumentado nos últimos anos. Em 2019, no final da reunião de líderes que marcou o 70º aniversário da Aliança, a China, a sua crescente influência e as suas políticas internacionais foram referidas pela primeira vez no comunicado final,

identificando-se as mesmas como “oportunidades e desafios” (Brzozowski, 2019). Em 2021 a NATO declarou que a China coloca “desafios sistémicos” (Bermingham, 2021). Finalmente, no conceito estratégico da NATO aprovado na cimeira de Madrid em 2022, pela primeira vez num tal documento a China é referida, nele se afirmando que as ambições declaradas e as políticas coercivas chinesas colocam um desafio sistémico aos interesses, à segurança e aos valores em que os aliados se reveem (NATO, 2022: parágrafos 13 e 14). A China também tem sido acusada pelos EUA e pela maior parte dos aliados europeus de ter uma posição ambígua na questão da invasão russa da Ucrânia. Nos últimos anos tem sido igualmente bastante visível uma maior aproximação da NATO aos chamados AP4, ou seja, o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália e a Nova Zelândia. Por enquanto, pelo menos, a China não é, todavia, ao contrário da Rússia, literalmente designada, caracterizada e tratada pela NATO como uma ameaça.

Em resultado de tudo isto, mesmo se porventura ele nunca foi propriamente muito grande, parece estar a verificar-se alguma erosão do “*soft power*” chinês na Europa, como mostram diversos estudos de opinião (Turcsányi et al, 2020), a que porventura não serão estranhos os danos reputacionais provocados pela noção de que, mesmo que não tenha sido fruto de uma ação deliberada, o vírus COVID19 terá tido origem na China. Entretanto, já desde 2019 a UE designava a China como um rival sistémico e um competidor económico, todavia considerando existirem áreas em que a cooperação ou parceria com a China são necessárias (EU, 2019). O investimento chinês na Europa, designadamente em infraestruturas de comunicações de relação e de transporte e outras infraestruturas críticas, a polémica com alguns países europeus que se relacionam com Taiwan de uma forma que desagrada a Pequim, a possível reconfiguração das cadeias de produção e de abastecimento de microchips, a tecnologia 5G ou a influência crescente da China em África, eventualmente aí diminuindo a influência europeia em termos relativos, são tudo tópicos de grande atualidade.

Mas o grande impacto que a grande estratégia chinesa pode vir a ter no processo europeu é o que possa decorrer duma bipolarização muito vincada do sistema internacional que, por exemplo, sobretudo por influência dos EUA, leve a NATO não apenas a considerar a China uma ameaça, mas, sobretudo, a tratá-la como tal no seu planeamento estratégico e operacional.

Constatando que a ascensão da China é uma variável chave da política mundial e parecendo acreditar numa tendência de declínio do Ocidente (Brown, 2022; sobre o tema do "declínio do Ocidente", ver também, por exemplo, Ferguson, 2012) e de ascensão do Oriente, a liderança chinesa parece estar a preparar-se para uma luta de longo prazo com os EUA.

Para o efeito, não apenas porque vê os EUA dificultar-lhe o acesso a tecnologias-chave e a certos mercados, mas também devido a mudanças estruturais na economia chinesa que emergem a partir de meados da primeira década do século XXI, a China procura alcançar maiores graus de autossuficiência e maior intensidade tecnológica chinesa nos produtos fabricados na China, enquanto prossegue um programa de modernização e fortalecimento militar. Neste contexto, vem procurando dinamizar o mercado interno e a inovação e alterando uma estratégia económica de competitividade assente em grande parte na abundância de mão-de-obra barata e nas exportações – uma estratégia que, valha a verdade, lhe permitiu décadas de elevadas taxas de crescimento – para uma estratégia chamada de "dupla circulação", em que procura conjugar a importância do acesso aos mercados globais com a enorme escala de um mercado doméstico de 1400 milhões de consumidores (Yongding, 2020; The Economist, 2020).

Ao mesmo tempo, a China vem procurando proteger-se dos efeitos das sanções económicas dos EUA, incluindo as sanções extraterritoriais unilaterais (ou seja, que os EUA unilateralmente impõem mesmo a pessoas não americanas), tentando diminuir o risco geopolítico que a dependência do dólar coloca[129]. Na prática isto poderá passar pela progressiva perda de importância relativa do dólar norte-americano no sistema de pagamentos internacionais (Eichengreen, 2022; Greene, 2022; Zhou, 2022; Zongyuan, 2022). Autores como Roubini, por exemplo, defendem que "um regime monetário bipolar [eventualmente] substituirá o exorbitante privilégio do dólar" (2023). Em todo o caso, embora o esforço da China para internacionalizar a sua moeda tenha feito algum

[129] Note-se que mesmo entre aqueles que advogam a importância da parceria transatlântica para a estabilidade política global, como Grevi, se defende que o fortalecimento do papel internacional do euro é uma dimensão central da autonomia estratégica da Europa, ajudando-a a proteger-se da "arsenalização" ou "armamentização" (*weaponisation*) do poder financeiro (2019:13). Referindo o caso das sanções secundárias dos EUA ao Irão, Grevi defende como, dado o alcance sem paralelo do dólar norte-americano e do sistema financeiro dos EUA, mesmo os aliados europeus dos EUA são fortemente pressionados e eventualmente veem os seus interesses serem prejudicados em detrimento dos interesses dos EUA, fruto da combinação de puro unilateralismo norte-americano com o efeito extraterritorial daquelas sanções secundárias (2019:13).

caminho, a opinião da generalidade dos observadores é a de que terá de percorrer ainda um longo e incerto percurso para se tornar um líder económico com uma moeda global. Consequentemente, ainda deverá faltar muito tempo para que arranjos financeiros alternativos tornem ineficazes as sanções financeiras ocidentais (Eichengreen, 2022:7).

A China não tem um papel tão relevante na equação da segurança europeia como as três potências anteriores, duas das quais são europeias geograficamente (o Reino Unido e a Rússia, ainda que esta também seja parcialmente asiática) e, a outra, europeia na prática por uma secular história política, diplomática e militar de grande envolvimento no continente (os Estados Unidos). Mesmo que, milenarmente, diversos impérios e dinastias chinesas tenham tido uma grande influência na periferia do espaço chinês, designadamente no Sudeste Asiático e no Índico, a China, até se começarem a sentir à escala global os efeitos do atual processo de "ascensão", não tinha relevância direta na equação europeia[130]. Naturalmente a China não tem, portanto, o grau de interesse no processo europeu que têm os outros três países.

Tal não significa, porém, que não tenha interesse algum, sobretudo à medida que vai crescendo a sua importância global, que não pode ficar indiferente ao que se passa em qualquer parte do mundo. Mesmo que não tivesse determinadas preferências para a região europeia e algum tipo de posição sobre o processo da integração, a estratégia global da China seria sempre muito importante para a Europa na medida em que influencia, nalguns casos vincadamente, como vimos claramente ser hoje o caso dos EUA, as prioridades das outras grandes potências com interesses mais diretos na Europa. Segundo Gaspar, por exemplo, a estratégia europeia da China tem os objetivos principais de separar a Europa dos EUA e dividir a Europa, designadamente procurando integrar estados europeus no sistema alternativo que, através de iniciativas como a *Belt and Road*, um projeto de apoio ao desenvolvimento de infraestruturas lançado em 2013

[130] Já indiretamente não se pode dizer o mesmo. A aproximação que a administração Nixon fez à China no princípio dos anos 70 do século passado, aproveitando a tensão sino-soviética (que tivera expressão militar, ainda que limitada, num conflito fronteiriço entre a China e a URSS em 1969), teve efeitos à escala global à época, que também se repercutiram no teatro estratégico europeu. Por outro lado, a influência da RPC, mesmo muito antes do processo de reformas, já se fazia sentir em muitos aspetos à escala global, de que é exemplo, aliás, o apoio a movimentos de libertação colonial em África.

que tem em vista o aumento da influência política e económica, a China está a tentar montar à escala global[131] (2022:134 e seguintes).

No quadro de um discurso que também favorece a ideia da multipolaridade, para a qual a UE também contribuiria, oficialmente a China apoiava em 2018 o processo da integração europeia (*Ministry of Foreign Affairs of the PRC*, 2018). Isso não a impedia, porém, de ser acusada por alguns de utilizar a tática de "dividir para reinar" para ganhar influência na Europa, designadamente favorecendo aproximações bilaterais ou multilaterais de geometria variável e/ou utilizando a "arma" do investimento direto em infraestruturas críticas ou empresas de produção, transporte e distribuição de energia em países necessitados de capital, por exemplo (Wu, 2018; Benner e Weidenfeld, 2018; Merics, 2019; Le Corre, 2019).

Em todo o caso, no contexto de uma resposta chinesa à escalada de competição estratégica com os EUA, que passa por "manter um ambiente externo não hostil" (Hass, 2021), faz sentido a observação de que, como estratégia de médio prazo, Pequim encoraje o movimento em direção à autonomia estratégica da UE (Hass, 2021; Tonchev 2021). Assim, a UE pode melhor resistir aos pedidos de Washington para aquela se lhe juntar numa "frente transatlântica em oposição à China", ajudando a quebrar o que a China percebe como um "cerco estratégico" dos EUA (Hass, 2021).

De qualquer maneira, Pequim terá consciência da dificuldade em desafiar aos EUA a hegemonia e a capacidade de influência na região europeia. Com efeito, desde que a China passou, por volta de 2016/2017[132], a ser assumida publicamente e

---

[131] Em paralelo com a *Belt and Road initiative*, que visa a infraestruturação de corredores económicos (McBride *et al*, 2023), a China apresentou no final de 2022 a *Global Development Initiative*, um instrumento de influência mais vocacionado para a ajuda ao desenvolvimento e mais orientado, portanto, para a cooperação Sul-Sul (Mulakala, 2022). Normalmente a ajuda ao desenvolvimento chinesa, obviamente não sendo incondicional, não tem as "*political strings attached*" da ajuda ocidental, tornando-a mais atraente para muitos países não ocidentais (Fang Wan, 2018).

[132] 2017 foi o ano em que Graham Allison publicou a obra *Destined for War: Can America and China escape the Thucydides's Trap?* Não se pretende obviamente de modo algum sugerir qualquer espécie de coordenação entre Allison e a campanha norte-americana de sensibilização dos seus aliados para a "ameaça chinesa", mas apenas assinalar que na vida real uma série de fatores, naturalmente neles incluídos os comportamentos concretos e atribuídos à "ameaça designada", frequentemente se conjugam, intencionalmente ou não, para que uma determinada ideia comece a ganhar tração no espaço público. Também em 2017, a RAND, por exemplo, publica um estudo da autoria de Ochmanek *et al* que tem em vista o apoio à decisão sobre qual deve ser o dimensionamento e tipo de equipamentos que a Força Aérea dos EUA vai precisar no futuro. O primeiro cenário considerado é o de uma invasão de Taiwan pela China por volta de 2020 (os outros são um ataque russo aos estados bálticos, uma invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte, uma tentativa iraniana de "fechar" o estreito de Ormuz e uma insurreição

ostensivamente como uma ameaça por parte dos EUA (apesar da retórica oficial, parecida com a da UE, prever uma aproximação tripartida em que, à competição em alguns domínios, se sugere a acomodação e até a cooperação noutros domínios, como o combate às alterações climáticas), pode dizer-se que a campanha norte-americana de sensibilização dos aliados europeus para a "ameaça chinesa" tem sido bem-sucedida. Gaspar, por exemplo, constata como, a partir de 2022, "a opinião pública europeia muda e uma maioria crescente, incluindo a Alemanha, considera a China como uma ameaça internacional" (2022:137).

10.10 Síntese conclusiva

Embora em última análise se trate de um juízo subjetivo, com base em tudo o que antecede pode talvez dizer-se que em relação à autonomia estratégica da UE e ao papel que os EUA desempenham na equação da segurança europeia, neste momento parece existir uma preferência dos EUA e do Reino Unido pela manutenção da situação atual, ou seja, uma UE estrategicamente alinhada com os EUA na NATO, sem capacidade de ação estratégica equiparável à dos EUA e sem capacidade de comando integrado equiparável à da NATO[133]. Note-se que, de momento, com a provável exceção da França, esta é fundamentalmente também a posição da Alemanha e de grande parte dos estados-membros da UE, incluindo Portugal (Sá, 2016; Teixeira, 2010). Não significa que diferentes países não tenham diferentes opiniões ou vontade para ir mais longe num ou noutro movimento integrador, mas, no que à segurança e defesa diz respeito, mesmo quando se admite ou propugna por "mais Europa", poucos desejam, se algum, uma "retirada" dos EUA. Por outro lado, os países bálticos, a Polónia e, de um modo geral, os países do Leste europeu, compreensivelmente pelas razões expostas, porventura quereriam muito "mais NATO". Enfim, dentro desta posição geral, pode-se favorecer uma UE mais ou menos estrategicamente autónoma. Ou seja, defender-se que a UE

global do jihadismo salafista). Em 2018, por exemplo, o Eurasia Group publica os "seus" *top 10 risks* desse ano, à cabeça dos quais surge o risco de a China expandir cada vez mais o seu poder à custa dos EUA.

[133] No que é também uma interpretação necessariamente algo subjetiva, dir-se-ia que, embora a relativa fragmentação política do continente europeu seja um interesse partilhado entre EUA e Reino Unido, para os EUA este interesse é temperado pelo interesse em manter os aliados europeus o mais alinhados possível com os EUA no interesse de controlar a ascensão da China.

pode ter mais ou muito mais capacidade de ação estratégica do que tem hoje, mas não até um ponto que possa comprometer a relação com os EUA.

Quanto à Rússia parece razoável afirmar-se que não lhe interessa uma UE estrategicamente autónoma. A sua preferência deverá ser por uma UE simultaneamente não autónoma estrategicamente e desacoplada dos EUA. Num quadro em que sairia diminuída na comparação com a UE em todos os indicadores do poder, a Rússia preferirá apesar de tudo uma UE dividida com NATO (o que permite à Rússia uma interlocução com os EUA em matéria de segurança europeia que de outra forma não teria), que uma UE autónoma seja em que quadro for.

À China, o ator que, apesar de tudo, tem menos interesse direto no processo europeu, aquilo que parece sobretudo interessar é uma UE o menos possível estrategicamente alinhada com os EUA. Já sobre uma UE dividida ou fragmentada, provavelmente terá alguma preferência pela UE fragmentada, mas não exatamente pelas razões russas. Com efeito, até lhe poderia interessar uma UE mais unida se isso contribuísse para uma eventual divergência transatlântica.

Estas diferentes preferências estão ilustradas no diagrama abaixo, em que o ponto em que se cruzam as duas linhas corresponde à situação atual de autonomia estratégica e de empenhamento dos EUA na segurança europeia. A posição das bandeiras não foi calculada milimetricamente, tendo apenas, portanto, um valor indicativo (como referência, coloca-se igualmente o que nos parece ser a preferência francesa e dos mais europeístas). Na figura seguinte estão ilustrados os cenários mais indesejáveis.

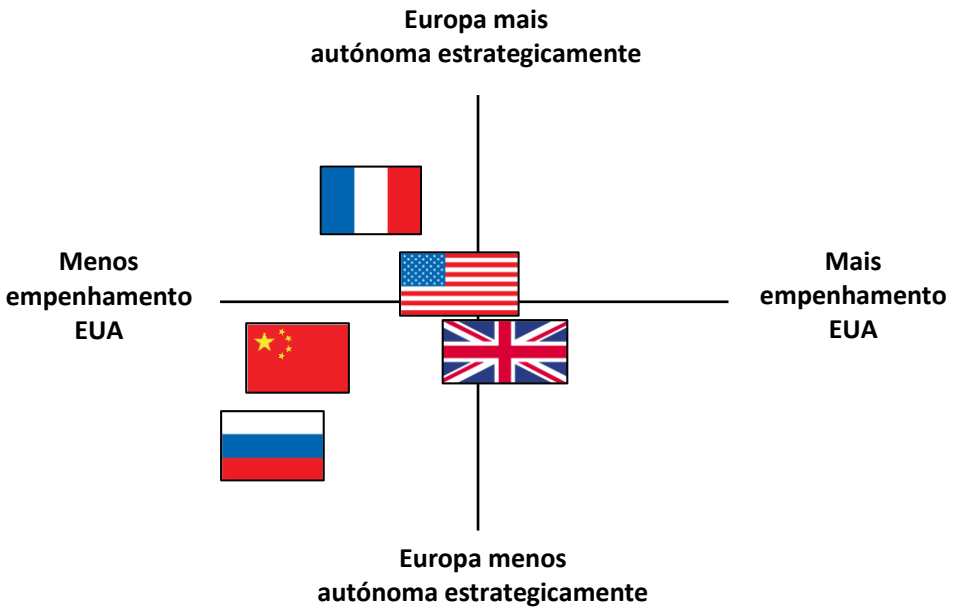

Figura 7 – Cenários preferidos pelas potências relativamente ao papel dos EUA e da UE na segurança europeia

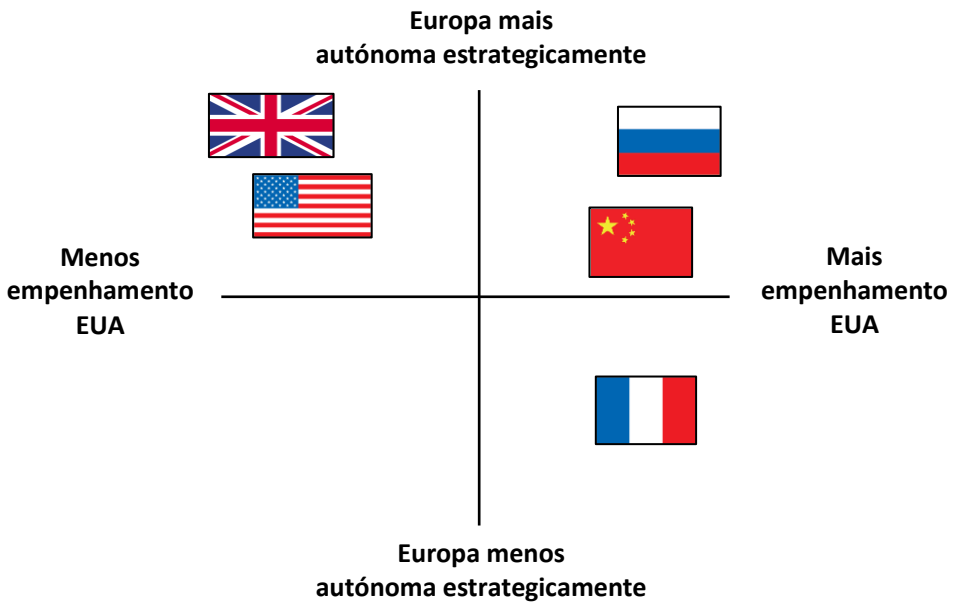

Figura 8 – Cenários indesejados pelas potências relativamente ao papel dos EUA e da UE na segurança europeia

Capítulo 11 – Elementos caracterizadores da cultura estratégica da UE

Tendo argumentado que a autonomia estratégica da UE em parte significa a Europa deixar de ser estrategicamente dependente dos EUA, resulta natural que a cultura estratégica da UE deva em parte semelhante ser moldada, pelo menos nos estágios iniciais da autonomia, pelas circunstâncias em que tiver ocorrido o percurso de autonomização e a alteração profunda do vínculo estratégico transatlântico.

Para perscrutar tais circunstâncias, com a noção de que se colocam muitas interrogações para as quais não existe neste momento resposta cabal, vamos sucintamente discutir o impacto que a evolução das relações bilaterais entre a China e os EUA pode ter na posição dos EUA na Europa, a "função" que a Rússia tem tido nas relações transatlânticas e na questão da dissuasão nuclear e, finalmente, as perspetivas de evolução a médio prazo da situação estratégica na Europa. Depois disso vamos argumentar que, não estando em causa se é mais ou menos desejável, a retração estratégica norte-americana da Europa é muito provavelmente uma condição necessária (mas, sublinha-se, não suficiente) para a autonomização estratégica da UE.

Com esse pressuposto em mente, apresentamos e discutimos duas questões-chave, que nos ajudam a perspetivar diversos cenários de evolução possíveis a prazos mais dilatados. Este exercício, que culmina o percurso da investigação, permitirá finalmente identificar o que, com alguma probabilidade, deverá ser um fundamental elemento caracterizador da cultura estratégica da UE.

11.1 A Europa face à evolução das relações bilaterais entre a China e os EUA. A noção de "retração estratégica" da Europa por parte dos EUA

A relação bilateral mais estruturante da política internacional nas próximas décadas será provavelmente a relação entre a China e os EUA (Grevi, 2019:3). Com efeito, num quadro de maior rivalidade entre grandes potências, crescimento de forças nacionalistas que alimentam "políticas de identidade", tendências contraditórias e simultâneas para a concentração e a difusão de poder, muito maior conetividade à escala global e políticas protecionistas, pressente-se que do balanço entre confrontação, competição e cooperação nas relações sino-americanas depende em grande parte a evolução da situação político-estratégica mundial (Grevi, 2019:6-7).

O futuro desta relação bilateral depende de inúmeros fatores, entre os quais o de os EUA serem bem-sucedidos na estratégia de controlo da ascensão da China; conseguirem manter ou reforçar não apenas a coesão social e territorial interna do país, mas também a coesão de coligações de geometria variável, com graus de homogeneidade e vocações diversas – *Five Eyes*, G7, NATO, QUAD, AUKUS – que estão a mobilizar para esta estratégia; ou conseguirem manter ou reforçar a sua influência no Pacífico Ocidental, no Sudeste Asiático e no Índico, sem perder a capacidade de influência decisiva que têm nos assuntos europeus, de momento tudo parecendo indicar que para os EUA a manutenção da Aliança Atlântica é muito importante e inseparável da prioridade norte-americana de conter a ascensão da China.

A possibilidade da "retração estratégica da Europa" por parte dos EUA requer, portanto, algumas considerações. "Retrair da Europa" não é de um dia para o outro cortar relações político-diplomáticas com os europeus, desmantelar as estruturas que sustentam os longamente entretecidos laços políticos, económicos, militares, sociais e culturais que unem a Europa e os EUA ou promover o desmantelamento da NATO.

Embora os EUA consigam produzir efeitos estratégico-militares na Europa (ou na verdade em praticamente qualquer ponto do planeta) diretamente a partir do seu território nacional, psicologicamente o principal indicador do empenhamento estratégico americano na Europa é provavelmente a presença de forças militares e de armas nucleares dos EUA em solo europeu.

Neste contexto, indicadores de uma eventual diminuição do empenhamento militar dos EUA na Europa podem ser, por exemplo, a retirada de forças estacionadas na Alemanha, em Itália ou em Espanha, o encerramento de bases ou de outras instalações, a diminuição da participação em exercícios militares na Europa, quer da NATO quer noutros formatos, a deslocação do comando da 6ª Esquadra de Nápoles para uma localização no Índico ou nos EUA ou a retração para os EUA do quartel-general do EUCOM (*U.S. European Command*)[134]. Mas, porventura o mais significativo de todos,

[134] Como vimos, o comandante do EUCOM, cujo QG fica na Alemanha, acumula funções como SACEUR, o comandante militar estratégico da NATO, cujo QG nesta qualidade, o SHAPE, se situa em Mons, na Bélgica. Existem outras acumulações de funções nacionais e na NATO de oficiais generais americanos, mas esta é a mais importante de todas.

seria a retirada das armas nucleares norte-americanas de solo europeu e o fim dos *NATO nuclear sharing arrangements*[135].

Uma melhor avaliação do significado de uma eventual retração norte-americana da Europa obrigaria a verificar, porém, se os indicadores acima não resultariam de um ambiente estratégico mais favorável, caso em que retração não seria sinal de fraqueza ou retirada (depois do fim da Guerra Fria houve uma brutal redução da presença militar norte-americana na Europa). Não sendo esse o caso, seria preciso, ainda assim, perceber se a retração se inscreveria num movimento alargado a outras regiões do globo ou se, pelo contrário, uma retração europeia corresponderia a um reforço do CENTCOM e do AFRICOM, por exemplo, dos cinco *Combatant Commands* funcionais com jurisdição global (cibernético, estratégico, espacial, de operações especiais e de transporte), ou das capacidades projetáveis baseadas nos EUA.

Em 2010, por exemplo, os aliados encetaram um processo de forte redução da estrutura de comando militar integrado da NATO (na altura a NATO comandava a ISAF no Afeganistão e no conceito estratégico aprovado nesse ano considerava-se a Rússia como um parceiro), da qual resultou alguma diminuição da pegada militar dos EUA na Europa. Quatro anos mais tarde, porém, na sequência da anexação russa da Crimeia em 2014, este movimento de redução foi invertido. Nesse ano, na cimeira da NATO de Gales, os aliados aprovaram um plano de resposta para lidar com a nova situação, o *Readiness Action Plan*, que foi sendo aperfeiçoado e dando o mote para uma série de outras medidas de que resultou um significativo reforço da presença militar aliada no flanco leste. A par do estabelecimento de uma *European Reassurance Initiative*, no valor de mil milhões de dólares (essa iniciativa, por vezes também chamada *European Deterrence Initiative*, tem-se mantido desde então com financiamentos anuais variáveis, mas nesta ordem de grandeza), entre outras ações os EUA projetaram forças terrestres, navais e

[135] Além das três potências nucleares da aliança (EUA, França e Reino Unido), cinco outros aliados (Alemanha, Bélgica, Itália, Países Baixos e Turquia) armazenam armas nucleares americanas em bases aéreas nos seus territórios nacionais e voam aviões que as podem transportar. Sete outros aliados participam no chamado SNOWCAT (*Support of Nuclear Operations With Conventional Air Tactics*), participando em missões nucleares com apoio aéreo convencional (República Checa, Dinamarca, Grécia, Hungria, Noruega, Polónia e Roménia). Com exceção da França, todos os aliados pertencem ao Grupo de Planeamento Nuclear, que discute questões de estratégia nuclear. O Conselho do Atlântico Norte é a máxima autoridade NATO para a estratégia nuclear da NATO, sendo que os três aliados que as possuem não delegam em nenhuma circunstância o controlo das suas forças nucleares (*Center for Arms Control and Non-Proliferation*, 2021).

aéreas para o teatro europeu e aumentaram a participação em exercícios na Europa e no Atlântico (Obama White House Archives, 2014). Na sequência da invasão russa da Ucrânia em 2022, a par do massivo apoio financeiro e militar direto à Ucrânia, os EUA reforçaram significativamente o dispositivo militar norte-americano na Europa, nomeadamente no flanco Leste da NATO, podendo esse reforço no futuro diminuir ou aumentar conforme evoluir a situação.

Ou seja, tem de se ter alguma prudência para evitar leituras simplistas acerca do empenhamento estratégico dos EUA na Europa. Com efeito, uma eventual diminuição da pegada militar dos EUA na Europa não significa, só por si, que os EUA vão "retirar" da Europa ou deixar de se interessar por ela. E muito menos abrupta ou instantaneamente, o que seria pura e simplesmente impossível dado o relacionamento político, económico e diplomático entre as margens do Atlântico Norte.

Aliás, hipoteticamente a NATO pode acabar e o empenhamento militar dos EUA na Europa manter-se ou até aumentar, enquanto a NATO se pode manter e o empenhamento militar dos EUA na arquitetura da segurança europeia diminuir. Com efeito, como dissemos no capítulo 7, mesmo que a NATO não existisse, os EUA podiam manter exatamente o dispositivo militar ou o acesso às bases que utilizam na Europa ao abrigo de acordos bilaterais (aliás, a NATO coexiste com arranjos bilaterais de diversa natureza que os EUA têm com aliados europeus); como podem, por exemplo, transferir as forças estacionadas na Alemanha para a Polónia ou para o Reino Unido[136].

Acresce que, mesmo na improvável circunstância de os EUA retirarem todos os seus comandos e forças militares da Europa, isso não significaria necessariamente falta de capacidade ou de vontade de intervir na Europa (o QG do CENTCOM, por exemplo, cuja área de responsabilidade abrange o Médio Oriente e a Ásia Central, está instalado em Tampa, Flórida, desde a sua inauguração em 1983). A proposta de Mearsheimer, por exemplo, de uma estratégia de *offshore balancing*, em que os EUA, diminuindo a pegada permanente no exterior, tendem a intervir externamente de forma mais seletiva, não

[136] Quando o presidente Trump ameaçou em junho de 2019 retirar as bases americanas da Alemanha, não era para as fazer regressar à América, mas fazê-las transferir para a Polónia (Gittleson e Cathey, 2020). Pouco mais de um ano depois, os EUA efetivamente assinaram com a Polónia um acordo prevendo o movimento de algumas tropas americanas da Alemanha para a Polónia, bem como a instalação neste país do quartel-general do V corpo de exército americano.

tem em vista que os EUA "abandonem" o mundo, como vimos, mas tornar mais eficiente e eficaz a política externa e de segurança dos EUA.

Por outro lado, mais presença militar norte-americana ou uma NATO mais robusta não significam necessariamente menos capacidades militares europeias ou vice-versa. No quadro da resposta à invasão russa da Ucrânia de 2022, por exemplo, o que se viu até agora foi o reforço da NATO e da presença militar americana e, simultaneamente, uma intenção de reforço significativo das capacidades militares europeias. No futuro, a eventual diminuição do empenhamento militar americano na Europa e um eventual enfraquecimento das estruturas de comando e controlo integrado da NATO podem ser "compensadas" pelo desenvolvimento dessas mesmas capacidades no quadro da UE. Mas também podem, em paralelo ou em vez disso, levar ao robustecimento das estruturas de comando e controlo integrado e das capacidades militares dos estados-membros individualmente.

Variações estruturais no ambiente estratégico mundial e regional, bem como variações conjunturais em função de fatores tão simples como a Administração em Washington ser democrata ou republicana, ou as crenças e ideias que num determinado momento tendam a influenciar os principais arquitetos da política externa e de segurança dos EUA na Casa Branca, nos departamentos de Estado e da Defesa e no Congresso, previsivelmente impactarão a política externa mais "jeffersoniana" ou mais "hamiltoniana" ou "wilsoniana" dos EUA, bem como a evolução da atmosfera mais ou menos harmoniosa das relações entre a Europa e os EUA. Tudo isso tem de ser tido em conta quando se apreciam alterações na pegada estratégico-militar dos EUA na Europa.

O futuro da relação bilateral entre a China e os EUA também depende, por seu turno, de a China, no sentido de diminuir a dependência do estrangeiro, ser bem-sucedida na sua estratégia de "dupla circulação", a estratégia de desenvolvimento do mercado interno, e de, designadamente através do aumento dos níveis de autossuficiência científica e tecnológica, garantir maior controlo de cadeias de valor de produtos com maior intensidade tecnológica; de, num contexto em que a sua população está a envelhecer, conseguir aumentar as despesas militares anuais, que neste momento já se situam entre um quarto e um terço das norte-americanas, de forma económica e socialmente sustentada e, simultaneamente, aumentar a sua influência nos assuntos globais, mesmo se as taxas de crescimento económico das últimas décadas estão a

diminuir[137]; ou de conseguir resistir ou mesmo furar o "cerco" norte-americano, sem estagnar, regredir ou, devendo notar-se que períodos de unidade e fragmentação se têm sucedido historicamente no espaço chinês, fragmentar-se politicamente e/ou territorialmente (Gernet, 1974; para um maior detalhe da história chinesa a partir da queda da dinastia Ming ocorrida em meados do século XVII, ver Spence, 1999).

Ninguém pode em definitivo saber se a disputa entre os EUA e a China tenderá a polarizar muito mais, tornando cada vez mais plausíveis os piores cenários que, por exemplo, antecipam as teorias da guerra pela hegemonia e do dilema de segurança, como discorre Allison na sua obra sobre a "armadilha de Tucídides" aplicada à atualidade. Se isso acontecer, é provável que todo o mundo seja obrigado a tomar posição. Podendo, em todo o caso, sobrar áreas marginais e/ou zonas de confluência e acomodação dos dois poderes, relativamente estáveis. Também pode acabar por acontecer os dois países aceitarem mutuamente que cada um tem "direito" a manter uma zona de segurança relativamente reservada.

Em qualquer caso, o que importa para o objetivo da investigação é perceber o impacto que a relação entre a China e os EUA pode ter no processo da integração e autonomização estratégica da UE. Neste contexto, parecendo a UE maioritariamente estar para já a alinhar com os EUA, no quadro de uma ideologia mobilizadora que opõe as democracias às "autocracias revisionistas" (o "revisionismo" chinês fundamentalmente sendo o de não abdicar de recuperar Taiwan, que considera uma província chinesa), em que aquelas são as defensoras de uma "ordem internacional baseada em regras" atacada por estas últimas, recorda-se a discussão já efetuada sobre a probabilidade de os interesses europeus neste âmbito se manterem fortemente alinhados com os dos EUA em anos vindouros. Com efeito, a proteção dos interesses económicos dos EUA contra o que estes consideram a "ameaça chinesa" pode impactar de forma negativa os interesses europeus.

Onde para já o impacto parece ser muito claro é na ideia e na realidade da *globalização*. As barreiras alfandegárias erigidas pela administração Trump, a par da noção, que a

[137] Embora frequentemente a China fosse ano a ano desafiando as projeções, a verdade é que a teoria do crescimento económico e muitos estudos já prenunciavam, muito antes da COVID19, que as taxas recorde que a China experimentou durante as primeiras décadas que se seguiram à política de reforma e abertura ao exterior encetada por Deng Xiaoping em 1978, tenderiam com o tempo a diminuir (ver, por exemplo, Hirst, 2015).

pandemia evidenciou, do risco que resulta do acesso de um país a certos artigos médico-hospitalares, mesmo de baixa intensidade tecnológica, ficar refém de cadeias de abastecimento muito alongadas e não controladas por esse país, certamente contribuem para o "*near shoring*" e outras estratégias que objetivamente prejudicam a globalização (Paula, 2023). Mas, de forma mais decisiva, dificilmente não terão forte impacto negativo na globalização as mais recentes políticas protecionistas norte-americanas que promovem a relocalização de cadeias de abastecimento e a negação à China do acesso às tecnologias mais avançadas[138]. Deve notar-se que, apesar da retórica das lições da pandemia poder servir para disfarçar a faceta mais antichinesa de alguns movimentos "desglobalizadores", na verdade já antes da pandemia estes estavam em curso. Foi em 2018, por exemplo, que a filha do fundador e quadro superior da Huawei, acusada de fraude pelos EUA, foi detida no Canadá, onde estaria presa durante três anos (BBC, 2021). E já desde 2008, ano em que atingiu o pico, que a globalização vem decrescendo (Paula, 2023).

Não é igual para todos os estados-membros da UE a importância que têm as relações com a China, quer em termos absolutos, quer em termos relativos face à importância que para cada um deles têm as relações com os EUA. O mercado chinês tem sido muito importante para o modelo económico alemão nas últimas décadas, por exemplo (Reuters, 2023b). O investimento direto chinês é importante para alguns países europeus. Ao mesmo tempo, porém, há instituições europeias e países europeus como

[138] No quadro do debate que se estabeleceu após a publicação pela Casa Branca, em janeiro de 2023, do guia para os investimentos em energia limpa e ação climática ao abrigo da *Inflation Reduction Act* (The White House, 2023), Tooze, por exemplo, defende que, apostados em rever o sistema económico mundial, dando prioridade à produção doméstica e à necessidade de enfrentar a ascensão da China, a "*Inflation Reduction Act*" mistura "industrialização verde" e "*buy American*", com uma postura anti-China e um impulso para estabelecer cadeias de abastecimento amigas (Tooze, 2023a). Confrontada com o protecionismo americano, que Tooze critica por em última análise não baixar custos mas antes aumentá-los (2023b), a UE é encorajada (Martin e Chassany, 2023) a basicamente fazer a mesma coisa para se proteger, criando um "fundo soberano europeu", a maior parte dos observadores acreditando que o efeito combinado destas políticas de um e de outro lado do Atlântico Norte se traduza em mais uma "machadada na globalização" (Paula, 2023; ver também Vale, 2023; Fleming, Hancock e Espinoza, 2023; Miranda, 2023; Pinto e Ramos, 2023). Considerando que, cedendo ao populismo, o Ocidente ainda se arrependerá desta deriva protecionista, Ganesh lamenta que a prosperidade (que é objetivamente mensurável) se submeta à segurança (que é arbitrariamente definida por políticos e funcionários), transformando em relíquias as instituições formadas em Bretton Woods (2023). Também Rachman alerta para os riscos do "*decoupling*" da economia chinesa, mesmo que na sua versão supostamente mais mitigada do "*de-risking*" (2023b). Em todo o caso, autores existem para quem, apesar do discurso político, os dados sugerem que "até ver, o anúncio da morte da globalização é largamente exagerado" (Mamede, 2023); bem como autores que identificam desenvolvimentos recentes que sugerem que os EUA podem lidar com os seus problemas de segurança nacional sem enfraquecer a economia global (Rodrik, 2023).

a Lituânia que, com o respaldo dos EUA (ver, por exemplo, Ridgwell, 2022; Widakuswara, 2023), ensaiam aproximações a Taiwan, inevitavelmente irritando a China (Reid, 2021). E, ao designar a China como um "rival sistémico" desde 2019, não se vislumbra na estratégia da UE para a China uma vontade dos estados-membros da UE de "descolarem" da estratégia norte-americana ou de aumentarem dramaticamente a capacidade de ação estratégica da União para resistir à polarização entre a China e os EUA. O debate, porém, não está fechado.

Solana e Bregolat (2023), por exemplo, observam que, num contexto em que "restringir o acesso da China a certas tecnologias de fabrico de chips" é visto por muitos como um verdadeiro "ato de guerra económica", importantes aliados europeus e asiáticos dos EUA, como aliás alguns segmentos da política americana, não aprovam uma separação (*decoupling*) da economia chinesa. Embora Solana e Bregolat sugiram que a UE se devia posicionar para não ser arrastada quer queira quer não pela rivalidade geopolítica entre a China e os EUA, a verdade é que, de momento, não se vislumbra que a UE possa funcionar como uma "mediadora entre Pequim e Washington" (2023). Pelo contrário. Com efeito, sendo cedo para avaliar em definitivo, a guerra na Ucrânia parece estar a fornecer o pretexto para uma maior polarização da relação da UE com a China: em finais de março de 2023, a presidente da Comissão Europeia, por exemplo, embora introduzindo uma cambiante ao discurso do "*de-coupling*", distinguindo esta noção da de "*de-risking*"[139], advogava o endurecimento da política da UE em relação à China, advertindo Pequim sobre o evoluir das relações sino-europeias em função da posição chinesa sobre a guerra na Ucrânia[140] (Lau, 2023; Camut, 2023). Em meados de abril de

[139] A ideia sendo, à semelhança do que defendeu o conselheiro de segurança nacional do presidente Biden, em vez de um "*de-coupling*" completo, erguer uma cerca muito alta para evitar o acesso chinês a tecnologias sensíveis, mas deixando fluir normalmente o grosso das relações comerciais ("*small yard, high fence*") (Du Zhihang et al, 2023). Mas terá sido Von der Leyen quem efetivamente usou a noção de "*de-risking*" pela primeira vez (Reuters, 2023a).

[140] Em abril de 2022, a China lançou a *Global Security Initiative* (GSI), assente em seis princípios e 20 prioridades de cooperação, valorizando não apenas plataformas e mecanismos como o sistema das Nações Unidas, mas também os BRICS, a Organização de Cooperação de Xangai, etc. (Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 2022). A iniciativa foi vista com desconfiança por quem considera a GSI ser apenas a última expressão de um discurso internacional chinês que visa desafiar o sistema de governança global liderado pelo Ocidente (Hoang, 2023). Hoang observa que, na medida em que a GSI visa especialmente deslegitimar o papel dos EUA na Ásia, advogando uma "aproximação exclusivista à governança da segurança asiática", os países do sudeste asiático dividem-se quanto aos méritos da iniciativa (idem). Hoang observa ainda que a lógica ou princípio da "segurança indivisível" ("*Humanity is an indivisible security community*", a segurança de um não deve ser alcançada à custa da segurança de outro, etc.) pode tornar-se "*a new sound bite and normative device for China to advance its longstanding geopolitical end*

2023, altos dignitários de um dos maiores partidos europeus, o PPE, criticaram uma visita de Macron à China, acusada de "aspirar a ser a nova superpotência mundial" e adotar "uma política de competição intensa e até hostil, desconsiderando normas internacionais e perseguindo impiedosamente os seus interesses" (Weber e Fernandes, 2023). Para estes, a visita demonstrara ser divisiva da unidade da Europa e do Ocidente, necessária para fazer face aos "autocratas em Moscovo e Pequim" (idem). Para o efeito, argumentavam ainda que "apesar de os EUA e a Europa estarem em saudável concorrência económica, não restam dúvidas de que a parceria estratégica com os EUA é e continua a ser o alicerce da nossa política externa e de segurança" e que "a ideia de que a Europa representaria um terceiro polo [a par da China e dos EUA] no cenário geopolítico é essencialmente errada" (idem).

Mesmo que a longo prazo a China seja bem-sucedida na estratégia de se tornar a principal potência mundial, ou que consiga substituir total ou parcialmente a influência militar decisiva que os EUA têm conseguido manter na região do Pacífico Ocidental desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a hegemonia dos EUA na região europeia não acaba necessariamente. E muito menos de um dia para o outro. Mantendo-se hegemónicos no Atlântico Norte e no *rimland* europeu, os EUA podem continuar a ser uma "hegemonia benevolente", para usar uma expressão que já vimos, um parceiro e aliado bem aceite e até desejado pelos europeus como um líder do Ocidente. Apenas se enveredassem de modo persistente e agressivo por políticas vincadamente unilateralistas ou adotassem comportamentos tendencialmente despóticos, como os que afloraram durante a Administração Trump, objetivamente prejudicando interesses económicos e outros europeus, esta predisposição se poderia alterar.

---

goal, namely, to dismantle the US' alliance system and security partnerships which Beijing sees as detrimental to its own security and hegemonic ambitions in the region". A verdade é que, por muito que a China se esforce, e que genuinamente a preocupe que – "*Ukraine today, Taiwan tomorrow*" – ganhe tração a ideia de que travar a guerra na Ucrânia é também defender Taiwan (Qin Gang, 2023), a maior parte dos governos ocidentais considera que Pequim está alinhada com Moscovo quanto a ser ocidental e da NATO a culpa da guerra na Ucrânia. Assim, quando Xi Jinping avançou em março de 2023 um plano para a paz na Ucrânia poucos dias antes de visitar Putin, a resposta nada subtil do Ocidente foi durante a permanência de Xi em Moscovo o primeiro-ministro japonês visitar Kiev (sobre a iniciativa de Pequim ver, por exemplo, Ferreira, 2023; Tomé, 2023). Em todo o caso, Xi falou pela primeira vez desde o início da invasão com Zelenski em abril de 2023 e, no momento em que esta tese se redige, desenham-se diversas iniciativas diplomáticas chinesas. Mas a desconfiança dos EUA e de muitos europeus em relação à China é grande.

É possível que no futuro a Europa/UE tenha capacidade para defender interesses próprios em relação à China muito diferentes dos EUA. De momento, porém, não se identifica da parte da UE capacidade ou vontade para evitar o cenário de bipolarização. Por outro lado, porventura um pouco paradoxalmente, há que reconhecer que no movimento em que é em parte arrastada pelos EUA, com os limites que discutimos, para um aumento dos gastos em defesa, ou quando prossegue uma deriva protecionista própria em resposta à nova política protecionista dos EUA, a UE tem-se mantido razoavelmente unida. Depois dessa unidade, contra o que poderiam ser as expetativas de muitos, igualmente se ter mantido no pós-Brexit e na resposta à pandemia, dois eventos/momentos com um grande potencial divisivo à partida.

Embora seja impossível estabelecer com rigor até que ponto a polarização China/EUA que já existe vai aumentar, por aquilo a que se tem assistido nos últimos anos, a tendência parece ser de aumento (Roubini, 2023b). Para já, uns mais relutantemente que outros, a tendência é para que os estados-membros da UE e a própria UE alinhem com os EUA, um alinhamento que provavelmente se consolidaria caso a China invadisse Taiwan. Com efeito, se a China invadir militarmente Taiwan é razoável esperar um aumento instantâneo da coesão das coligações de geometria variável que os EUA vêm promovendo para controlar a ascensão chinesa, para não falar de uma previsível resposta militar dos EUA, provavelmente combinada com o Japão, cujas despesas militares deverão aumentar dramaticamente nos próximos anos, entre outros países. O que se passaria depois disso é naturalmente uma enorme incógnita.

Apesar do cenário final de Huntington no "Choque de Civilizações" ser o de uma guerra mundial iniciada pela China (1996:369), autores como Thornton, por exemplo, porventura mais otimistas, argumentam ser pouco provável que, embora a polarização do sistema internacional esteja a aumentar, se chegue aos extremos de uma terceira guerra mundial[141] pelas seguintes razões: primeiro, há uma diplomacia bilateral que funciona e todos os atores estão conscientes dos riscos da escalada; segundo, há um

[141] A imagem que se tem de "guerra mundial" para quem não a viveu (neste momento um número muito pequeno de pessoas vivas tem uma imagem da Segunda Guerra Mundial que resulte de experiência vivida) é a das duas guerras do século XX. Guerras que, especialmente a segunda, se aproximaram do limiar da guerra ilimitada. É difícil ter-se a noção exata de como acabaria uma terceira guerra mundial, mas, a ser uma guerra total e, portanto, uma guerra nuclear ilimitada, a ideia que se tem é a de que a vida no nosso planeta tal como a conhecemos possivelmente acabaria.

sistema internacional cujo funcionamento a todos beneficia, podendo dizer-se que cada um dos mais importantes atores estatais procura que o desenho das regras do sistema venha o mais possível ao encontro dos seus interesses, mas nenhum quer a "desordem"; ou seja, mesmo que uma eventual tonalidade ocidentalizante da "ordem" evidentemente "irrite" a China, para já não coloca uma ameaça existencial aos seus interesses vitais; terceiro, apesar dos limites da interdependência económica, que não impediu a eclosão da primeira guerra mundial, e de estar em curso uma reversão parcial da globalização, uma guerra criaria uma situação de "destruição económica mútua assegurada"; quarto, opiniões públicas cada vez mais exigentes e, nas sociedades democráticas, a comunicação social, fazem com que as "narrativas oficiais" sejam questionadas e a preocupação do público ativada; quinto, a dissuasão militar nuclear, dado que as duas potências – por enquanto muito mais os EUA que a China mas, no futuro, provavelmente com capacidade equiparável – têm capacidades que lhes permitem retaliar, mesmo que sejam atacadas de surpresa (Thornton, 2022: 179-182). Enfim, apenas se pode desejar que Thornton tenha razão.

11.2 A importância da Rússia nas relações transatlânticas e na questão da dissuasão nuclear na Europa

Em termos estratégicos, as relações que se desenvolveram nos últimos 75 anos entre as margens do Atlântico Norte em grande parte tiveram como cimento aglutinador a ameaça soviética e, sobretudo depois da adesão à NATO e à UE dos países do centro e leste europeu na viragem do século, o receio dos efeitos da ressurgência russa no plano regional europeu. Apesar da *boutade* atribuída a Lord Ismay, dir-se-ia que a presença estratégica americana na Europa ("*the Americans in*") tem tido como mais óbvia justificação, portanto, não tanto o interesse em manter a Alemanha controlada ("*the Germans down*"), mas sobretudo a percebida persistência da ameaça russa ("*the Russians out*").

Com efeito, o que fundamentalmente tem "sustentado" a NATO e, portanto, fundamentalmente justifica a presença militar norte-americana no continente europeu, é a "ameaça russa" efetiva ou, em determinado período depois do fim da Guerra Fria, a possibilidade de ressurgência dessa ameaça. Não recuando aos avisos de Mackinder acerca da recorrência do perigo de um centro de poder político que comande o

"*heartland*" poder a partir daí comandar a "ilha mundial" e o próprio mundo (Almeida, 1990:159), ou às observações de Castex relativas ao "perturbador continental" (Almeida, 1990:151-154; Tomé, 2014:177), feitos antes da era nuclear, este "medo" está bem vivo nos países do centro e do leste europeus "satelizados" pela URSS durante mais de 40 anos. Uma memória que a invasão da Ucrânia dramaticamente avivou. Apesar da advocacia que, mais recentemente, principalmente os países do flanco Sul fazem na NATO acerca da geografia mais alargada das ameaças e desafios que rodeiam a Europa, a verdade é que o Sul, mesmo um Sul alargado ao grande Médio Oriente, não parece ter o mesmo efeito aglutinador que a ameaça a Leste. Aliás, por isso, para advogarem a importância do flanco Sul, os países meridionais frequentemente invocam a atuação da Rússia no Magrebe, no Sahel e na África ao Sul do Sara, uma atuação sobre a qual o escrutínio tem vindo apesar de tudo a aumentar (Fasanotti, 2022; Badi, 2023).

Com a ascensão da China, porém, as condições no plano global são hoje muito diferentes da Guerra Fria. A URSS pode ter sido uma das duas superpotências da Guerra Fria, e muitos russos poderão ter saudades desse tempo, fenómeno que, aliás, a cultura estratégica ajuda a explicar. Mas a Rússia, sem dúvida senhora de um território gigantesco e, portanto, de enormes riquezas naturais, tem "apenas" cerca de 140 milhões de habitantes, ou seja, aproximadamente o mesmo que a França e a Alemanha combinadas, cerca de duas vezes e meia menos que os EUA e 10 vezes menos que a China ou a Índia. Apesar do arsenal nuclear estratégico e da existência no país de algumas fileiras industriais modernas, a economia russa é relativamente pouco desenvolvida e muito dependente de tecnologia importada. O PIB anual da Rússia, antes da guerra na Ucrânia, era equiparável ao de Espanha.

Não é possível visualizar em toda sua extensão como perdurarão os efeitos da guerra da Ucrânia ou sequer, quando se redige a tese, quando e como ela vai acabar. No entanto, é provável que na próxima década, pelo menos, a Rússia vá ter de se recompor do esforço militar que está a fazer nesta guerra. Além de elevados custos reputacionais sobretudo no Ocidente, a guerra expôs debilidades do aparelho militar convencional russo (ver, por exemplo, Petraeus, 2023), que porventura não foram tão óbvias na invasão da Geórgia em 2008 ou na anexação da Crimeia em 2014, e que porventura passam mais despercebidas nas campanhas de pacificação da Chechénia, nas operações na Síria ou nas intervenções das companhias militares privadas russas em África.

Não é claro que a Rússia consiga manter-se unida nas fronteiras de facto atuais, mantendo os ganhos territoriais que obteve na Geórgia em 2008, e na Crimeia e numa parte do Donbass ucraniano desde 2014. Observadores muito qualificados, como o CHOD norte-americano Mark Milley, consideram que se a conquista territorial da Ucrânia por parte da Rússia é impossível, uma recuperação total do território ocupado será também muito difícil, exceto num cenário em que as próprias forças armadas russas colapsassem (Schwartz, 2023). Também é impossível avaliar à partida a solidez e perenidade de uma eventual solução negociada que acomode os interesses dos atores envolvidos na guerra na Ucrânia, se é que a guerra acaba com uma solução negociada. Com efeito, poderá eternizar-se num "conflito congelado" (Freedberg, 2023). Se a Rússia for forçada a recuar total ou parcialmente desses espaços, poderá mesmo fragmentar-se, debatendo-se não apenas se isso pode acontecer, mas também as vantagens e inconvenientes de forçar um tal desfecho (Byk, 2023; Tertrais, 2023; Rutland, 2023). Fragmentando-se, é difícil visualizar quais serão as linhas de fratura. Questão crucial é, unida ou fragmentada, eventualmente mais isolada e com menos opções, porventura com uma liderança radical, a Rússia poder, numa situação de desespero, precipitar um holocausto nuclear (Gannon, 2022; The Economist, 2022). Mesmo que não se chegue a este cenário apocalíptico, a Rússia pode ser tentada a ter uma relação cada vez mais cúmplice com o Irão, por exemplo, eventualmente ao ponto de ajudar decisivamente este país a concretizar uma opção nuclear que decerto revolucionaria a equação estratégica do Médio Oriente (Dugit-Gros *et al*, 2023). Por outro lado, num cenário de pronunciada bipolarização mundial entre os EUA e a China, a Rússia pode aproximar-se ainda mais da China, eventualmente dela se tornando relativamente dependente, algo que, aliás, alguns observadores consideram que já está a acontecer (Frachon, 2023; Gabuev, 2023).

Em sentido oposto, não é impossível que a Rússia transforme o seu sistema político, aproximando-o do modelo ocidental, embora para muitos isso seja difícil (Bartl, 2014; Kim, 2022; Chatterjee, 2022). Nesse caso, embora esse dia não pareça estar para breve, a Rússia também pode um dia aproximar-se ou reaproximar-se da Europa ocidental, designadamente da Alemanha, sem suscitar os receios e as desconfianças que hoje (e ainda mais, muito compreensivelmente, depois da invasão da Ucrânia) suscita nos seus vizinhos, designadamente na Polónia e nos países bálticos.

Para isso, provavelmente também seria preciso que se atenuassem na "memória estratégica" russa as invasões de que foi alvo a partir do Ocidente, designadamente pelos franceses no século XIX e pelos alemães no século XX, alimentando os receios e as narrativas, decerto algumas delas manipuladas politicamente, mas em todo o caso efetivas, de que o alargamento da NATO e da UE para Leste colocam em risco a segurança nacional russa (Sweet, 2016; Zhurzhenko, 2022). Enfim, a muito mais longo prazo, o degelo do Ártico até pode contribuir para que, progressivamente, a Rússia perca o complexo de cerco que, por não ter acesso fácil a mares quentes, secularmente incorpora a sua cultura estratégica. Ninguém podendo vaticinar com mínimo rigor a probabilidade de vir a acontecer, e muito menos num momento determinado, uma Rússia democrática também pode um dia candidatar-se à UE, tornando a "casa comum europeia" de Gorbachov (Gaspar, 2022:91) e a "confederação europeia" de Mitterrand (idem:98) num enorme espaço democrático. E também decerto pode acontecer a "ameaça russa", com o tempo, revelar-se um "tigre de papel", no sentido de ser uma ameaça insuficientemente intensa e percetivelmente perigosa para só por si justificar ou legitimar o tipo de empenhamento estratégico-militar que os EUA mantêm na Europa.

Como a Rússia vai repensando a sua estratégia com o tempo não sabemos, importando não esquecer, porém, que um dos dilemas da cultura estratégica russa é o que existe entre as tradições geopolíticas ocidentalista e eurasiática. Entretanto, racionalmente, com todos os limites que já vimos a racionalidade ter na decisão estratégica, dir-se-ia que a Rússia procurará evitar empenhar-se na guerra na Ucrânia ao ponto de colapsar e/ou de se fragmentar. Se o colapso acontecesse, a China poderia procurar uma rápida expansão no extremo-oriente russo que lhe permitisse chegar ao Ártico; os EUA, a partir do Alasca, por exemplo, poderiam tentar contrariar esse movimento; o Japão poderia aproveitar para tentar recuperar os seus "Territórios do Norte"; a instabilidade no Médio Oriente e na região que Brzezinski (2004) apelidou de "*Global Balkans*" muito provavelmente tenderia a aumentar; países europeus e/ou a UE poderiam tentar expandir-se ou, pelo menos, expandir dramaticamente a sua influência para Leste, mais ou menos coordenados com os EUA, numa espiral de eventos sobre os quais com alguma imaginação apenas se pode especular.

Se a Rússia é expulsa de todos ou parte dos territórios ocupados, colapsa no pós-guerra da Ucrânia, consegue um resultado tido por aceitável numa eventual paz negociada, consegue, por via da mudança do regime ou do interlocutor, progressivamente recuperar a sua muito desgastada imagem no Ocidente e a sua posição nos diversos circuitos da economia mundial de que tem estado a ser posta à margem por efeito das sanções ocidentais, são tudo coisas que é impossível saber.

O que se sabe é que a invasão russa da Ucrânia em 2022 já teve diversos efeitos práticos. Com efeito, a integração plena da Dinamarca na PCSD em 2022/2023, a adesão à NATO da Suécia e da Finlândia ou os debates na Irlanda sobre a sua neutralidade (Brennan, 2022; Weber, 2023), mostram como a invasão precipitou uma série de desenvolvimentos em questões que pareciam relativamente estabilizadas. Outro efeito foi o de promover o aumento da capacidade de ação estratégica dos estados-membros da UE nos próximos anos. Embora seja preciso esperar para ver como os anúncios efetivamente se concretizam, praticamente todos os países da UE anunciam o aumento das despesas de defesa.

Em todo o caso, de momento nada neste aumento sugere – pelo contrário – que o mesmo se faça numa perspetiva de enfraquecimento do vínculo transatlântico (aliás, muito do armamento que está a ser comprado pelos países europeus, como os F35 ou os HIMARS, está a sê-lo aos EUA). Com efeito, apesar de diferendos comerciais e outros entre as duas margens do Atlântico Norte poderem ocasionalmente provocar alguma acrimónia, a resposta à invasão russa da Ucrânia, pouco mais de dois anos depois de, em novembro de 2019, o presidente Macron se ter referido figurativamente à NATO como estando em "morte cerebral" (The Economist, 2019), pode ter revitalizado a Aliança Atlântica para o período de uma geração.

Neste contexto, nada sugere que a UE, qualquer país da UE individualmente ou, finalmente, qualquer núcleo duro de países da UE numa espécie de cooperação reforçada, possam estar nos próximos anos minimamente interessados, por exemplo, em edificar capacidades nucleares estratégicas equiparáveis às dos EUA e da Rússia. Mesmo uma capacidade nuclear da UE mais pequena, ao nível daquelas que o

Pentágono acredita que a China vai edificar na próxima década[142], ou uma "europeização" do arsenal nuclear francês, são cenários que não têm tido tração prática. Em 2020, num passo que nenhum dos seus antecessores no Eliseu tinha dado, Macron enfatiza a vocação europeia das forças nucleares francesas, propondo um novo diálogo sobre dissuasão com países interessados, que inclusivamente poderiam ser convidados a participar em exercícios nucleares franceses (Tertrais, 2021). Se, desde o Tratado de Washington de 1949, os europeus, especialmente durante as diversas crises de confiança que tem havido nas relações transatlânticas, se têm perguntado sobre quão sólidas são as garantias de defesa dadas pelos EUA aos seus aliados (idem), em Paris, pelo menos, a narrativa dominante desde 1958 é a de que nenhum país não-europeu – os EUA ou qualquer outro – pode alguma vez ser um sólido fiador da segurança europeia a longo prazo (Tertrais, 2021). Por isso, aliás, as autoridades francesas têm considerado que a preservação da independência da sua decisão relativa ao emprego das suas armas nucleares é incompatível com a integração do seu dissuasor no planeamento nuclear da NATO (idem).

Lembrando que já em 1994 Paris declarara solenemente que "*com armas nucleares, a defesa autónoma da Europa é possível [mas,] sem elas, não pode existir*", Tertrais assinala que estas propostas francesas em 2020 são feitas no contexto de uma nova "campanha" francesa por mais autonomia estratégica europeia. Mas, além da pandemia ter dificultado a "campanha", tais ideias não tiveram grande acolhimento entre os governos europeus, especialmente depois da eleição de Biden. A maior parte dos governos europeus não tem vontade de "agitar as águas" na questão nuclear, para não despertar movimentos antinuclear no plano nacional, para não dar argumentos aos que nos EUA possam advogar uma retirada das armas nucleares baseadas na Europa e para não dar azo a uma diminuição do compromisso de Washington com a dissuasão ou de outra forma sinalizar uma falta de confiança que enfraqueça o vínculo transatlântico

[142] Embora apenas a quantidade de ogivas não elucide completamente sobre a potência das armas, a prontidão, os sistemas através dos quais podem ser lançadas, a que distâncias e com que grau de precisão, por volta de 2030, com um número já muito significativo de 1000 ogivas nucleares (o Pentágono estima que em 2027 a China já possa ter 700 ogivas), o arsenal chinês corresponderá a cerca de um quinto ou um sexto do que é atualmente o número de ogivas nucleares que, cada qual, se acredita que os EUA e a Rússia detêm (U.S. Department of Defense, 2021; Cooper, 2021a).

(Tertrais, 2021). Muito menos, pode certamente acrescentar-se, no contexto da invasão da Ucrânia.

Assim, não se anteveem mudanças radicais a curto ou médio prazo na arquitetura nuclear da Aliança Atlântica que, com graus diferentes, praticamente envolve todos os aliados. Pelo contrário. Como atrás mencionámos, foi muito simbólico o anúncio da decisão alemã, poucas semanas depois da invasão da Ucrânia, de comprar aviões F35 norte-americanos para substituir a frota de Tornados com que os alemães participam nos acordos de partilha nuclear da NATO (Sprenger, 2022).

A UE dotar-se de um arsenal nuclear estratégico corresponderia, nas presentes circunstâncias históricas e tecnológicas, ao grau máximo concebível de integração de uma PCSD. Podem conceber-se, porém, outros indicadores: a UE edificar ou não, e, em caso afirmativo, com que funcionalidades, uma capacidade de comando militar operacional ou, amanhã, estratégico; aumentar a capacidade de conduzir operações conjuntas com escala progressivamente maior a distâncias progressivamente maiores; aumentar a interoperabilidade das capacidades militares no domínio do transporte estratégico, das operações especiais ou da ciberdefesa; desenvolver as capacidades de *intelligence* militar e estratégica; consolidar progressivamente os mercados europeus da defesa pelo lado da oferta e da procura; aumentar dramaticamente o valor do fundo europeu de defesa; ou aumentar o número, a capacidade e as funcionalidades de satélites militares europeus, criando, por exemplo, um comando e uma força espacial. Mas, se um "simples" "exército europeu" já levanta muitas dúvidas, um arsenal nuclear europeu, que pressuporia um muito maior grau de integração política, está fora de questão num futuro vislumbrável.

11.3 Sobre a evolução do processo europeu e da situação estratégica na Europa

Se a presença americana é geralmente bem-vinda na Europa, e depois da invasão russa da Ucrânia mais do que nunca, especialmente entre os países para quem a Rússia é considerada uma ameaça existencial, esta peculiar situação sem dúvida pode parecer, por outro lado, não muito conforme com a realidade de a UE ser um ator com cerca de 450 milhões de habitantes com um dos maiores PIB per capita do mundo em média. Com uma UE politicamente integrada, este estado de coisas provavelmente tornar-se-ia mesmo bizarro.

Porém, num contexto em que, ainda que com diferentes graus de maturidade, se prefiguram ou estão ativas muitas candidaturas, é difícil visualizar um aumento significativo do grau de integração da UE a curto prazo. A acontecer, é porventura mais provável que um eventual aumento da integração ocorra na lógica das "cooperações reforçadas" e de formações de geometria variável. Quando foi anunciada, a proposta francesa da "comunidade política europeia", que referimos no capítulo 8, não era alheia a esse debate. Também uma reaproximação do Reino Unido à UE é decerto possível e, para muitos, desejável, sendo uma "readmissão", porém, muito difícil de visualizar.

Por outro lado, o objetivo dos governos dos estados-membros e as aspirações dos cidadãos da UE não são o da integração de *per se*, mas sim o da segurança no sentido lato que em devido momento discutimos. O que, em determinados momentos, pode passar pela procura e adoção de acordos que se traduzem em mais integração.

Num futuro mais distante, porém, especialmente a partir de certo grau de integração, movimentos integradores adicionais podem exigir estratégias mais consequentes, suscitando-se, por exemplo, questões como a de a construção europeia continuar a ser essencialmente um processo pacífico, ou o processo poder a partir de certa altura ser visto por outros atores, dentro e fora da Europa, como seriamente ameaçador dos seus interesses. Nesse caso, colocar-se-ia a questão sobre que atores se oporiam abertamente à ideia de uma Europa politicamente mais integrada ou mesmo plenamente integrada e estrategicamente autónoma. Como estes potenciais adversários reagiriam e como lhes responderia a UE, eventualmente sentindo que interesses importantes ou vitais europeus estavam em perigo e que mais ninguém a não ser a UE podia mobilizar os recursos para a sua defesa é uma incógnita.

Com efeito, neste cenário limite não é possível saber até onde estariam dispostas a ir as grandes potências exteriores à UE para fazer valer as suas preferências quanto ao projeto europeu ou impedirem desenvolvimentos que considerassem desfavoráveis. Por exemplo, num cenário em que uma grande potência considerasse um interesse vital manter a Europa politicamente fragmentada, tal potência poderia estar disposta a que cidadãos seus combatessem e morressem para que a unificação política não acontecesse. Importando notar que a todos os atores extraeuropeus a história ensina que, com diversas geometrias, não apenas a Europa já experimentou períodos de unidade, mas também, mesmo fragmentada, a Europa foi a "senhora" do mundo nos

primeiros quatro séculos e meio da era "pós-gâmica"; e, portanto, a hipótese de o voltar a ser não será meramente académica.

Embora a realidade presente da UE sugira que, no futuro vislumbrável, alargamentos ou aprofundamentos da UE tenderão a ser fundamentalmente pacíficos e democraticamente participados, não se pode excluir que, em futuros mais distantes, adaptada às próprias condições políticas, económicas, sociais e tecnológicas, a evolução do processo europeu possa suscitar ou incorporar fenómenos similares aos que se observam em "clássicas" guerras de independência, anexações territoriais, guerras civis ou guerras internacionais.

Se a dado passo for preciso fazer sacrifícios por uma ideia de Europa, diversos poderão ser os temas mobilizadores da população da UE. A "Europa para os europeus", uma "missão normativa", a ideia de um destino europeu excecional ou manifesto, ou simplesmente, o que não é pouco, a proteção do modo de vida dos europeus e de valores comuns que lhes sejam queridos, são apenas alguns dos temas concebíveis que poderiam fazer com que os europeus estivessem dispostos a combater e morrer por uma Europa independente.

Ao mesmo tempo, em sentido oposto, também tem de se considerar a possibilidade de a UE implodir, total ou parcialmente, ou de em determinadas áreas funcionais a integração poder regredir. O "intermarium" e/ou os Balcãs Ocidentais, no todo ou em parte, a Europa da frente marítima atlântica, a Europa nórdica, a Europa mediterrânica, ou outras "Europas", ou estados-membros individuais, mais ou menos apoiados em aliados exteriores à Europa, e mais ou menos na esteira do Brexit, podem certamente escolher destinos alternativos à perspetiva europeia.

Neste contexto, o percurso da investigação até aqui sugere ser muito baixa a expetativa, pelo menos nos próximos 15 a 20 anos, de a UE se constituir como um ator político estrategicamente autónomo, porquanto a fundamental manutenção do *statu quo* atual parece ser do interesse da maior parte, para não dizer a totalidade, dos aliados NATO, mesmo se alguns poderão não estar plenamente satisfeitos com a situação.

É importante ter presente que a dependência estratégica da Europa em relação aos EUA nas últimas décadas teve origem e foi-se mantendo no contexto da era nuclear iniciada em 1945. A era nuclear, especialmente marcante após o aparecimento das armas termonucleares em 1952, abarcou a Guerra Fria, mas não terminou com ela. A Guerra

Fria e a era nuclear tiveram origem e evoluíram em paralelo durante décadas, mas o fim da primeira não implicou o fim desta última. Com efeito, a ordem que saiu dos escombros da Segunda Guerra Mundial não é logo, mas não tardará a ser, a "ordem dos pactos militares" de que fala Adriano Moreira (2005:4) e que, ainda nas palavras dele, pôs "entre parênteses" a ordem prometida na Carta das Nações Unidas. Mas, trinta anos depois de fechado o parêntese da Guerra Fria, mantêm-se muitos dos efeitos estruturantes do facto nuclear, se não todos, na "ordem internacional" e, em particular, na "ordem europeia" (Drent, 2018:6-7).

Com evidentes benefícios para o mundo, as Nações Unidas, mesmo se o modelo porventura precisa de reforma, certamente desempenham um papel importante e insubstituível (Brzezinski e Scowcroft, 2008:32; Moreira, 2005: 3 e seguintes), cumprindo uma parte da ordem que a Carta anunciava. E sem dúvida a evolução tecnológica abriu novos domínios à ação estratégica, como o espaço ultraterrestre e o ciberespaço. Mas o facto nuclear, os seus efeitos estruturantes, os efeitos psicológicos nas mentes das populações e dos seus dirigentes causados pela imagem virtual da destruição devastadora provocada pelas armas nucleares, a ameaça existencial que estas constituem para a espécie humana, não desapareceu da cena internacional (Soromenho-Marques, 2022).

O indesmentível facto é que as armas nucleares são um fator chave do poder (Tertrais, 2021) e não foi preciso a guerra da Ucrânia para ver como podem ser brandidas como instrumento de influência. Todos os estados que controlam armas nucleares têm demonstrado a intenção de manter e modernizar os seus arsenais (idem). Uma consequência deste facto é a de que, como o caso russo exemplifica, pode-se possuir um arsenal nuclear estratégico e não ser uma superpotência, mas na era nuclear não se pode ser uma superpotência se não se tiver um arsenal nuclear estratégico[143].

Obviamente um centro de poder político pode ter uma enorme influência sem deter a posse de armamento nuclear. Para não ir a um caso extremo como o da Santa Sé, evidentemente países como a Alemanha, o Japão, a Austrália, a Turquia, a Arábia

[143] Num plano diferente, pode dizer-se a mesma coisa para a "simples" posse de algumas centenas de armas nucleares. Não é por possuir armas nucleares que a Coreia do Norte, por exemplo, é uma grande potência. Ver Couto, 1989:143 e seguintes, por exemplo, para uma resenha e discussão das posições e argumentos sobre a questão da proliferação nuclear, incluindo as opiniões contraditórias sobre o efeito do fenómeno da proliferação na estabilidade da situação estratégica mundial.

Saudita, o Brasil ou a África do Sul, entre outros, têm uma grande capacidade de influenciar decisivamente eventos a diversos níveis, desde logo nos respetivos contextos regionais. À sua maneira, a UE também tem uma grande capacidade de exercer influência e, provavelmente, se e quando se constituir como um ator político estrategicamente autónomo, terá mais.

Desejavelmente, a decisão de um ator político perseguir o objetivo de se tornar uma potência nuclear deveria ser antecedida de uma ponderação extremamente cuidada e responsável, porquanto um tal passo, pretendendo tornar o ator mais seguro, pode na realidade torná-lo menos seguro. O problema do dilema de segurança e das suas derivações (corrida aos armamentos, proliferação, etc.), porém, é que, como vimos (Jervis, 2016:425-441), não tem resposta fácil nem óbvia. Se tivesse, não era um dilema. Num mundo em que exista uma ou mais superpotências, em última análise quem não tiver armas nucleares pode acabar por ficar refém da chantagem efetiva ou simplesmente potencial, mais ou menos velada, de quem as tem. Claro que para muitos países a opção nuclear nem sequer se coloca, mas, a partir de uma certa escala, é difícil que ela não seja no mínimo ponderada. Tal como discute Drent (2018:6-7), por exemplo, parece-nos, portanto, que uma UE a caminho de se transformar num ator político estrategicamente autónomo, quase de certeza num qualquer ponto do percurso terá de ponderar a opção nuclear.

Deste modo, podemos intuir que a autonomia estratégica da UE em relação aos EUA, ou o fim da hegemonia dos EUA na região europeia, na verdade pode significar o desmantelamento ordenado ou o colapso mais ou menos desordenado de um dos principais pilares em que assenta a própria hegemonia ou proeminência dos EUA à escala global e a "ordem" de que os EUA têm sido os principais garantes. Uma "ordem" com a qual, com ocasionais oscilações na opinião pública, a maior parte dos europeus a maior parte do tempo também sente que tem beneficiado, um facto que não pode deixar de ser tido em conta.

Por outro lado, não podemos em definitivo saber como vai evoluir e eventualmente terminar a era nuclear. O que talvez se possa adiantar com alguma segurança é que o facto nuclear tende a introduzir um patamar de prudência adicional nos decisores estratégicos, porque a noção que se tem é a de que efetivamente, como afirma logo a abrir a declaração conjunta de 3 de janeiro de 2022 dos líderes dos cinco membros

permanentes do CSNU (The White House, 2022), “uma guerra nuclear não pode ser ganha” e, portanto, jamais deve ser combatida. Melhor será, portanto, evitar logo à partida situações que possam escalar para elas.

Se a “adesão” à “ordem” em vigor resulta em maior ou menor escala da estratégia dos EUA (decerto em parte resulta, no que indubitavelmente é um tributo à inteligência estratégica norte-americana), ou se incomoda espíritos europeus mais “orgulhosos” que, com muita ou pouca razão (alguma razão às vezes terão), sentem que os interesses europeus estariam mais bem protegidos se a Europa fosse estrategicamente autónoma e independente dos EUA (o que em parte pode bem ser verdade), são tudo questões que legitimamente se podem colocar. Mas subsiste o facto de que sem que os cidadãos europeus sintam que uma determinada situação de modo persistente ameaça gravemente os seus interesses, deixando os mesmos desprotegidos, não parece lógico que vão apoiar políticas que alterem dramaticamente o *statu quo*.

No que certamente é também um tributo à capacidade estratégico-diplomática dos EUA, o *statu quo* tem sido bastante conveniente para a maior parte dos atores europeus. O Reino Unido protege o seu interesse geoestratégico tradicional de dificultar a unificação ou coordenação política do “continente”, designadamente um eventual bom entendimento germano-russo, um interesse que, com tonalidades diversas, é partilhado especialmente com os países nórdicos, a Polónia e outros países do antigo Pacto de Varsóvia e as repúblicas bálticas que integraram a URSS (como se passará amanhã com uma Ucrânia integrada nas instituições euroatlânticas). Estes países são seguramente os principais advogados de que apenas o poder dos EUA pode enfrentar com êxito a ressurgência russa. Pode mesmo alegar-se que, a terem de escolher entre a NATO e a UE, a maior parte destes países provavelmente optaria por pertencer à NATO.

Os países europeus ocidentais mais pequenos, por seu turno, evitam uma escolha dilacerante entre um destino europeu e um destino atlântico e preservam alguma liberdade de ação para prosseguirem certas políticas que lhes são tradicionais e para que se sentem vocacionados em determinadas regiões.

Ainda não completamente refeita psicologicamente da brutal derrota na Segunda Guerra Mundial, da divisão do país durante a Guerra Fria e do complexo processo de reunificação, não é muito claro se uma espécie de “hibernação estratégica” voluntária por parte da Alemanha resulta de uma vontade de não suscitar de maneira alguma a

desconfiança dos seus vizinhos e de outros aliados, se de uma genuína aversão profunda à guerra que percorre largos estratos da população, se de uma combinação de ambas. Este estado de coisas, ainda assim, foi permitindo aos alemães alguma liberdade de ação para, começando ainda no tempo da Guerra Fria, empreenderem uma política oriental, a *Ostpolitik*, em todo o caso vista sempre com alguma desconfiança pela França e pelos EUA, como vimos no capítulo 9. Foi esta política oriental, mais recentemente baseada numa interdependência económico-energética que se acreditava ou esperava criadora de uma boa atmosfera de cooperação, que aparentemente foi destroçada sem apelo nem agravo, pelo menos durante algum tempo, depois da invasão da Ucrânia. Terá de se ver como se efetiva nos próximos anos a nova estratégia de segurança nacional da Alemanha publicada em junho de 2023, mas as indicações, pelo menos até agora, vão no sentido de que a Alemanha continue a pugnar por que as capacidades militares europeias, quaisquer que elas sejam, não sinalizem qualquer espécie de ambição de a UE se substituir à NATO.

Para os franceses, apesar do orgulho ferido, e, possivelmente, de algum ressentimento por não conseguirem ter com os EUA o mesmo grau de cumplicidade que o Reino Unido tem (*Five Eyes*, AUKUS, etc.), a presença estratégica norte-americana no continente europeu não é em si mesma abertamente posta em causa.

A situação que, sem prejuízo de outras razões históricas ou geográficas, se solidificou na Segunda Guerra Mundial e se foi sedimentando na região europeia, no contexto da emergência e evolução da era nuclear, fundamenta-se na enorme assimetria entre o poder estratégico-militar americano e na relativa fraqueza que reflete a fragmentação política e militar europeia. É difícil imaginar, portanto, que em matéria de defesa – e, portanto, politicamente – a Europa se possa integrar até mais do que um certo ponto se e enquanto, como se de outra face de uma mesma moeda se tratasse, este quadro fundamental não for alterado.

Uma diminuição do poder relativo dos EUA no sistema internacional fruto da eventual ascensão bem-sucedida da China – sem dúvida um facto marcante, entre outras razões porque, daqui a cerca de 15/20 anos, talvez um pouco menos, a China poderá tornar-se também numa superpotência nuclear – não altera necessariamente este quadro na Europa. Ou porque os EUA conseguem manter o *rimland* europeu como uma zona de segurança relativamente reservada. Ou porque, passando a uma postura defensiva, os

EUA e os seus aliados na bacia do Atlântico Norte se predispõem a formar uma espécie de fortaleza ou reduto ocidental para lidar com as outras regiões do mundo. Ou por uma combinação destes e de outros motivos.

Só mesmo uma diplomacia persistentemente desastrada por parte dos EUA poderia mudar a opinião dos europeus. Uma coisa diferente é, a prazo, por qualquer razão, os EUA deixarem de ter um interesse vital no *rimland* europeu, ou a proteção desse interesse ter de ser degradada em função de outras prioridades.

Por outro lado, muitos europeus sentem que é preciso "mais Europa", incluindo uma capacidade de ação externa e de segurança e defesa comum adequada à proteção dos interesses próprios comuns dos europeus, que permita defendê-los melhor que através dos esforços separados dos estados-membros. Os europeus, porém, porventura sentindo que manter o Ocidente unido e aceitar a hegemonia dos EUA são duas faces da mesma moeda, não querem que, para utilizar a linguagem de Deutsch, um progressivo maior "amalgamento" da comunidade de segurança UE se faça à custa da coesão da comunidade de segurança do Atlântico Norte. Acresce que, numa ótica mais geopolítica, a ideia de ter um balanceiro como os EUA, que constranja alguns efeitos centrípetos de um "império" europeu sedeado em Bruxelas ou contrabalance um eventual diretório de grandes potências europeias, porventura encontra respaldo em muitas nações europeias.

Pode alegar-se, embora o contra factual não seja de todo possível, e quase de certeza sejam uma minoria os que nisso acreditam, que os europeus podiam ter sido muito mais felizes nas últimas décadas se a NATO não existisse. Mas o que não se pode negar é uma realidade muito tangível – que, portanto, nenhum decisor político-estratégico pode ignorar – que é a intensidade das relações transatlânticas. Se foi o resultado da estratégia dos EUA prosseguida depois da Segunda Guerra Mundial, tem de se admitir que, goste-se ou não se goste, foi uma estratégia bem-sucedida. E continua a ser.

Por tudo quanto precede, também se consideram muito exageradas e simplistas as opiniões de que os europeus são "*free riders*" de uma garantia de segurança que, em relação aos cidadãos europeus, onera e exige sacrifícios desmesurados aos cidadãos dos EUA. Para isso ser verdade, seria preciso demonstrar que os EUA seriam muito mais prósperos e os americanos muito mais felizes se gastassem menos em Defesa e tivessem

umas forças armadas muito mais pequenas[144]. Ou seja, a presença estratégica avançada dos EUA na Europa é fundamentalmente um interesse dos EUA. Com efeito, se um país europeu – por exemplo, a Alemanha – decidisse edificar um arsenal nuclear estratégico que, mesmo mais pequeno, rivalizasse com os dos EUA e da Rússia, muito provavelmente os EUA não aceitariam de bom grado essa decisão. Os EUA naturalmente agiram e agem em relação à Europa em função dos seus interesses políticos, económicos e de segurança. Não faria sentido, aliás, que agissem de outra forma.

Ao mesmo tempo os europeus não parecem dispostos a promover uma transformação profunda, designadamente procurando expulsar os EUA dos assuntos europeus numa espécie de doutrina de Monroe invertida, quando a presente situação oferece à Europa uma sensação de segurança e prosperidade para a qual os europeus não sentem que existe uma alternativa melhor. Com efeito, como diz Drent "*Europe being fully autonomous in its security and defence is perhaps (…) not very* strategic" (2018:8, ênfase no original). Porventura na lógica do fenómeno do *bandwagoning* que vimos no capítulo 4, Drent afirma que "[*having*] *such a powerful ally as the United States in your corner is strategically almost always the best choice*" (idem:ibidem). Por isso, Drent defende que o "dilema da autonomia estratégica" (2018:8) com que os europeus se enfrentam é iluminado por aquilo a que Kudnami chama simultaneamente "*the necessity and impossibility of European strategic autonomy*" (Kudnami, 2018). Neste contexto, considerando que a UE e os países europeus da NATO não se podem dar ao luxo de permanecer num limbo sobre o empenhamento dos EUA na Europa, pelo menos nos próximos 10/15 anos, Drent, provavelmente interpretando o que de momento parece ser o sentimento dominante na UE, recomenda que a tarefa que os europeus têm entre

[144] Depois de analisar dados do Banco Mundial do Banco Mundial desde 1960 até à atualidade, The Economist afirma não encontrar, no seio de um mesmo país ao longo de muitos anos, e entre países diferentes num mesmo ano, praticamente nenhuma correlação entre gastos militares e crescimento do PIB (2023). Defende que mais I&D relacionada com defesa pode fazer disparar mais inovação, por exemplo. E que mais investimento em capacidades de defesa pode ter efeitos de *spillover* positivos no resto da economia (idem). Parece-nos, porém, que isso dependerá muito de país para país. Para países pouco industrializados e/ou com pouca massa crítica tecnológico-científica aumentar as despesas de defesa em equipamento importado, por exemplo, pode não apenas não ter esses efeitos como também se transformar numa dependência de cadeias de abastecimento que não controla. Por outro lado, é muito intuitivo que é difícil a sustentabilidade de despesas de defesa muito elevadas durante períodos prolongados. Jeffrey Sachs, por exemplo, defende que as "guerras da América" podem agravar a crise da dívida norte-americana (2023b).

mãos é a de manter os EUA tão empenhados quanto possível na segurança europeia, ao mesmo tempo fortalecendo a capacidade europeia de defesa autónoma.

11.4 A retração estratégica norte-americana da Europa como condição necessária para a autonomia estratégica da UE

O estudo efetuado sugere que a UE só poderá alcançar uma condição de autonomia estratégica num mundo em que por qualquer razão, porque não querem ou porque não podem, os EUA deixem de ter influência decisiva nos assuntos europeus. Uma influência que, pode alegar-se com base nos fundamentos expostos, provavelmente têm exercido no sentido de prevenir que a Europa se possa unificar politicamente e autonomizar estrategicamente. Mesmo que o projeto da UE não estivesse geneticamente ligado à "ordem" que vigora na região europeia, acontece que os EUA não querem "sair da Europa". Por outro lado, a maior parte dos europeus também não parece querer que os EUA "saiam" da Europa. Este sentimento europeu resultará em parte da capacidade de influência dos EUA. Mas é facilitado pela diversidade de culturas estratégicas nacionais entre os estados-membros da UE.

É difícil vislumbrar, portanto, que a UE possa alcançar uma condição de autonomia estratégica num "mundo" em que, na prática, a principal potência europeia sejam os EUA. Embora a pegada estratégico-militar norte-americana na Europa tenha variado bastante ao longo das décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, com reduções significativas depois do fim da Guerra Fria, os EUA não parecem pretender, nem os europeus lhes exigem, abandonar militarmente as suas bases europeias, que permitem uma presença militar avançada no continente e facilidades para projetar força militar na vizinhança europeia ou mesmo a distâncias estratégicas para África ou para o interior da Eurásia. O "pivot" norte-americano para a Ásia implicou uma reorganização do dispositivo militar global, cuja referência foi passar de uma distribuição da taxa de esforço entre o Indopacífico e o Atlântico que era de 50%-50% para uma de 60%-40%, a favor do Indopacífico. Não foi passar para 80%-20%.

Neste contexto, uma significativa retração estratégica dos EUA a médio prazo dificilmente resultaria de uma vontade europeia. Mais provavelmente resultaria de os EUA perderem a capacidade de exercer a hegemonia na Europa ou de esta deixar de ser prioritária na estratégia de segurança nacional dos EUA. Mas não parece ser essa a

estratégia atual dos EUA. Pelo contrário, porventura não sendo claro o papel que nela reservam para a Europa, a estratégia é "mobilizar" a Europa para uma política global que visa controlar a ascensão da China.

Por outro lado, as realidades de "mais NATO" e de "mais UE" não estão para já condenadas a excluírem-se mutuamente. É razoável antecipar um reforço da capacidade de ação estratégica de muitos estados-membros da UE e, em menor escala, da capacidade de emprego integrado de capacidades europeias sob a égide da UE, concomitante com o desenvolvimento de alguns *enablers* estratégicos que de momento apenas os EUA dispõem. Mas num prazo de pelo menos 10 a 15 anos não se afigura provável uma alteração pronunciada da arquitetura da segurança europeia em termos da repartição das tarefas estratégicas entre os estados soberanos individualmente, a NATO e a UE.

Ao mesmo tempo, apesar de ser muito difícil avaliar por mais quanto tempo se vai manter fundamentalmente inalterado o *statu quo* atual, a discussão efetuada também demonstra não ser implausível pensar que no futuro a abrangência dos interesses comuns da Europa e dos EUA pode diminuir significativamente.

Para já, no entanto, apenas uma alteração radical e persistente na diplomacia dos EUA tenderá a mover ou mesmo "acelerar" a situação atual para uma situação mais próxima da de uma Europa estrategicamente autónoma ou de uma "Europa superpotência", num caso em que esta mais provavelmente se forjaria numa lógica de alguma divergência de interesses, ou uma menor convergência, em relação aos EUA. Note-se, porém, como mesmo antes da guerra na Ucrânia, com dois ou três pequenos gestos, a Administração Biden facilmente alterou a atmosfera das relações transatlânticas depois da "perturbação" provocada pela anterior. Se bem que a invasão russa da Ucrânia pode ter contribuído para isso, hoje está também praticamente esquecida a forma controversa como os EUA abandonaram o Afeganistão no verão de 2021. Ou seja, nem os quatro anos de postura "pouco diplomática" da era Trump, nem certas decisões da Administração Biden menos "simpáticas" para com aliados europeus (retração do Afeganistão, AUKUS, protecionismo comercial, etc.), foram até agora suficientes para fazer desabar os sólidos alicerces que sustentam o entendimento transatlântico.

Portanto, de momento, a UE apenas poderia substituir a NATO num cenário de retração voluntária dos EUA do teatro estratégico europeu ou de uma improvável grande

diminuição da influência decisiva que os EUA têm nos assuntos da segurança europeia e na própria definição do que é a condição de segurança europeia.

Note-se que, como se argumentou no capítulo 6, a UE substituir a NATO pode ser um passo decisivo no sentido de a UE se constituir como um ator político estrategicamente autónomo. Mas tal substituição ainda não é, necessariamente, a constituição de um ator soberano UE.

Embora não se vislumbre que a médio prazo, pelo menos, a retração estratégica dos EUA possa acontecer, essa é a condição sem a qual muito dificilmente poderá existir autonomia estratégica da UE. Que tal retração, a acontecer um dia, seja desejável ou não, ou que precipite ou seja consequência da constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo, são coisas diferentes. Mas sem retração estratégica dos EUA da Europa, sem o fim da dependência dos EUA, por definição não há UE com capacidade de ação estratégica independente dos EUA.

Portanto, *não obstante a retração estratégica dos EUA da Europa estar longe de ser de momento um cenário desejável para a maior parte dos atores políticos mais influentes, não se afigurar muito provável a médio prazo, e não ser certo que em tal cenário a UE se autonomizasse estrategicamente, é esta possibilidade que nesta tese simultaneamente constitui a base e o principal limite para a discussão sobre o que poderão ser os elementos caracterizadores da cultura estratégica – dilemas estratégicos fundamentais, propensões geopolíticas, principais temores, etc. – de uma UE que se constitua como um centro de poder político estrategicamente autónomo*.

Naturalmente que se os EUA retraírem estrategicamente do continente europeu, no sentido em que discutimos o que esta retração significa, os europeus terão de, num cenário em que a Rússia tenha uma postura inamistosa para com a Europa, lidar sozinhos com os seus "temores geopolíticos" a Leste, seja em ordem dispersa, através de uma "NATO europeia" ou, finalmente, através de uma UE que se constituiu como um ator político estrategicamente autónomo.

11.5 Duas questões-chave

Atenta a condição que simultaneamente constitui a base e o limite para a discussão, a primeira questão-chave a selecionar para chegar a alguns elementos caracterizadores da futura cultura estratégica da UE deverá ajudar-nos a discutir a natureza das relações

que uma UE estrategicamente autónoma tenderá a estabelecer com os EUA, ou seja, com a potência de quem a UE deverá deixar de ser dependente para passar a ser autónoma. O que, naturalmente, de acordo com o argumento da tese, dependerá em grande parte das circunstâncias em que a própria autonomização se tiver processado.

A segunda questão-chave a selecionar, inextricavelmente ligada à primeira por razões históricas ligadas à própria génese da era nuclear e da ordem internacional saída dos escombros da Segunda Guerra Mundial, deverá habilitar-nos a discutir as relações da Europa com o "seu" Leste.

Assim, com base na condição da retração estratégica dos EUA da Europa, condição sem a qual é difícil falar de "autonomia estratégica europeia" ou "autonomia estratégica da UE", a primeira questão-chave que se coloca é sobre as *circunstâncias em que se dará a retração estratégica dos EUA da Europa*. Ou, o que basicamente é o mesmo, de que características se revestirá o desacoplamento estratégico entre os EUA e a Europa.

A forma como se repercutirá na cultura estratégica da UE o desacoplamento estratégico das duas margens do Atlântico Norte vai provavelmente depender, desde logo, de o processo de "abandono" da Europa por parte dos EUA e a concomitante autonomização estratégica progressiva da UE ter sido um processo lento, gradual, quase impercetível, ou ter sido um processo rápido e turbulento. Sem prejuízo das relações entre a UE estrategicamente autónoma e os EUA, com o tempo, poderem como é óbvio sofrer alteração, num momento inicial do percurso de uma UE independente dir-se-ia que, ainda que não podendo em definitivo saber, um processo lento e gradual favorece a separação amigável e um processo mais rápido e agudo de rotura do *statu quo* estratégico é com maior probabilidade correlacionável com uma situação mais litigiosa. Com efeito, Buzan e Waever, pressupondo que, com mais integração, mais "Europa da defesa" seria uma quase inevitabilidade, notavam há uns anos que uma magna questão para a segurança da Europa devido à posição central que nela tem uma potência exterior, os EUA, é sobre se a transformação da dependência que tem em relação aos EUA será gradual e harmoniosa ou eventualmente assume a forma de uma rotura (2003:372).

Por outro lado, se os EUA abandonarem a Europa voluntariamente, provavelmente fá-lo-ão porque têm outras prioridades, designadamente no Pacífico Ocidental, ou porque, mais ou menos influenciados pela tradição geopolítica ou subcultura estratégica

“jeffersoniana”, decidem concentrar-se na “edificação” de uma América fortaleza. Se a retração for voluntária, a UE é mais ou menos alheia, eventualmente até contrária, a esse movimento de abandono. Como atrás defendemos, a própria autonomização estratégica é mais razoavelmente visualizável, pelo menos a prazos mais curtos, num cenário em que os EUA tivessem retraído estrategicamente da Europa não por pressão dos europeus, mas porque, em articulação com os europeus, tivessem sido forçados a um grande balanceamento do seu esforço estratégico para outras regiões do mundo.

Num caso de autonomização europeia concomitante com o abandono voluntário dos EUA é mais provável que possa subsistir uma articulação política do Ocidente, já não sob a forma de uma aliança assimétrica, mas num modo em que a UE soberana e independente constitui um de dois pilares. No entanto, é tão difícil em abstrato imaginar, no mundo atual, uma entidade soberana e independente de cerca de 450 milhões de seres humanos, altamente desenvolvida economicamente, não ser uma superpotência também nuclear, como em concreto imaginar uma UE superpotência constituir um de dois pilares equiparáveis de uma aliança ocidental. A noção que se tem da teoria das alianças é que, quase por definição, as superpotências não se aliam em permanência. Podem articular posições, coordenar ações, enfim concertarem-se, mas por norma evitam alianças muito estruturadas.

Em todo o caso, comentando em 2019 a estratégia europeia de segurança de 2003 e a estratégia global de 2016 (a “Bússola Estratégica” só seria publicada em 2022), Lippert *et al* notam que ambos os documentos aderem “*to a concept of ‘the West’ in which the EU is not forced into a position of pure allegiance to the United States but can play a role of its own in international politics as a second Western voice. This role concept includes the EU asserting itself as a both independent and cooperative power factor*” (Lippert *et al*, 2019:6). Um sistema europeu de segurança, em que a UE, mesmo sem atingir a condição de superpotência nuclear, seja uma voz ocidental com muito mais peso, pode obviamente perdurar durante décadas. E até ser o cenário mais desejável.

Num cenário que, afigurando-se altamente improvável a curto ou médio prazo, apenas se visualiza como possível, portanto, a prazos mais prolongados, os EUA também podem abandonar estrategicamente a Europa devido à agência da UE. Neste caso, os EUA tanto podem abandonar a Europa pacificamente e sem qualquer espécie de acrimónia, como podem ser “empurrados” para fora da Europa pela UE. No primeiro caso, porque, por

exemplo, porventura até encorajada pelos EUA, a Europa se tornou estrategicamente autónoma e plenamente capaz de lidar com uma eventual ameaça russa, tornando redundante a presença estratégica e o papel decisivo dos EUA na Europa, mesmo que estes não tenham de balancear recursos para outras partes do globo. No segundo caso, porém, os EUA podem resistir ao "empurrão" europeu. Eventualmente considerando que a retração não voluntária da Europa configura um revés estratégico, os EUA oporão um grau de resistência consentâneo com a importância daquilo que para eles estiver em jogo. Que grau de resistência será esse, qual o grau máximo da hostilidade, a haver conflito até onde escalará e com que intensidade são perguntas a que é impossível responder. Mas que, em grande parte, determinarão a natureza das relações entre as duas partes pelo menos numa fase inicial da "vida" da UE como ator político soberano. Da resposta a estas questões resulta a imagem mais ou menos amistosa que os europeus terão da América do Norte.

Uma separação litigiosa, de que resulte um grau de animosidade muito elevado, pode fazer dos EUA um pesadelo geopolítico para uma UE que inicie o seu percurso como um ator político independente. Com efeito, à partida, dir-se-ia que se uma bem-sucedida autonomização estratégica da UE tivesse sido resistida pelos EUA numa espécie de "guerra pela autonomia europeia", num momento inicial da "vida" da UE como entidade soberana o inimigo principal provavelmente seria os EUA. E os principais amigos seriam quem se tivesse solidarizado e apoiado a UE na luta pela autonomia e independência, se alguém. Com efeito, se uma separação negociada pode fazer da UE e dos EUA parceiros equiparáveis de um concerto ocidental a dois, uma separação menos amigável poderia fazer as duas áreas de poder adotarem visões de futuro não divergentes. A configuração do poder, a natureza mais ou menos homogénea do sistema internacional, as principais ideias que prevalecerem no espaço público mundial sobre a forma como os países e os povos se devem relacionar, etc., decerto afetarão em maior ou menor escala o desfecho, qualquer que ele seja.

Com o tempo, obviamente tudo pode mudar. A Alemanha e a França reconciliaram-se a seguir à Segunda Guerra Mundial. É razoável a pergunta sobre se a cultura estratégica dos EUA e a relação que o país tem com o Reino Unido seriam muito diferentes se em vez de os EUA terem conquistado a sua independência numa guerra contra os ingleses, tal independência lhes tivesse sido concedida pacificamente. O facto de a Guerra da

Independência ter sido de uma violência extrema não impede que os dois países tenham hoje uma relação cooperativa que dificilmente podia ser mais estreita. Como a Segunda Guerra Mundial não impediu que poucos anos depois a Alemanha e o Japão fossem dois dos mais importantes aliados dos EUA.

Enfim, os europeus poderão incorporar o Atlântico na sua imaginação geopolítica como um espaço de paz ou como um espaço onde o perigo espreita. Poderão olhar os EUA ou a América do Norte como uma região tradicionalmente amiga, ou como uma ameaça potencial ou pesadelo geopolítico contra quem têm de se proteger. Entre aqueles que sentirem a América do Norte como uma amiga potencial, é natural que, no futuro distante que estamos a considerar, se enraíze no seu imaginário uma tradição geopolítica atlantista mais ou menos saudosista.

É mais difícil imaginar que, se a própria América do Norte entrasse num processo de fragmentação política, alguns espíritos europeus se sentissem tentados a estabelecer em território norte-americano uma espécie de postos avançados de uma zona de segurança europeia. Se e quando isso acontecesse, num futuro que se afigura muito distante e naturalmente muito especulativo, provavelmente os próprios pressupostos políticos, económicos, sociais e tecnológicos seriam muito diferentes dos de hoje, tornando o exercício extremamente vago. Numa era pós-nuclear, por exemplo, os requisitos que têm de se verificar para que um centro de poder político seja considerado uma superpotência serão decerto diferentes dos de hoje, eventualmente tornando obsoleta a ideia de que para se ser uma superpotência tem de se possuir um arsenal nuclear estratégico. Provavelmente, porém, esse momento ainda está distante, até porque, mesmo quando a tecnologia acrescenta novos domínios à ação estratégica, os anteriores domínios não desaparecem. E se os sistemas de armas que se utilizam nesses diferentes domínios podem tornar-se obsoletos, não se tem conhecimento de que algum tenha sido "desinventado".

Seja como for, uma coisa é certa: *um grande ator político europeu estrategicamente autónomo não pode deixar de ter uma política para ocidente*. E num momento inicial do seu percurso independente essa política e a própria cultura estratégica desse ator deverão ser marcadas pelas circunstâncias em que tiver ocorrido o desacoplamento estratégico entre as margens do Atlântico Norte. Quaisquer que sejam as circunstâncias da separação, porém, é apenas "natural" que persista o sonho dos atlantistas de um

regresso ao passado e que por muitas décadas ou séculos a decisão estratégica seja influenciada na Europa pelo que na altura será uma tradição geopolítica atlantista.

Se a primeira questão-chave nos permitiu discutir a natureza das relações que a UE estrategicamente autónoma poderá estabelecer com os EUA, de quem a UE deverá deixar de ser dependente para passar a ser autónoma, bem como a repercussão que esse processo terá na definição das características de uma cultura estratégica da UE, uma outra inevitavelmente prende-se com as relações da UE com o "seu" Oriente.

A segunda questão-chave, porém, coloca-se em termos diferentes. Com efeito, é praticamente impossível desligar a "saída" dos EUA da Europa da situação que existir na fronteira oriental da UE, porque a presença estratégica americana na Europa é gémea da ideia de que a Rússia (e antes dela a URSS) é uma ameaça, bem como da ideia que a fronteira da "Europa livre" é a fronteira da NATO. A própria ideia de "Europa livre" ou "Europa democrática" pressupõe, por seu turno, uma heterogeneidade mais ou menos dramatizável de regimes políticos no sistema internacional e na região europeia que, entre outras, se define pela linha separadora que atualmente está a ser construída pela política norte-americana entre democracias e autocracias revisionistas (uma linha separadora que, no bom sentido, seria seriamente "perturbada" pela democratização de toda ou parte significativa da Rússia atual).

Para melhor compreender a questão da "fronteira oriental" da UE importa recordar alguns aspetos da geografia europeia e das características do istmo que liga a península europeia à massa terrestre eurasiática. Com efeito, embora não tão bem definida como a península ibérica ou a península itálica, a Europa é uma península. Com uma forma irregular é certo, e compreendendo entre outras as adjacentes ilhas britânicas, mas basicamente uma península. A Sul é limitada pelo Mediterrâneo e pelo mar Negro; a Oeste pelo Atlântico; e a Norte pelo mar do Norte, pelo mar da Noruega e pelo mar de Barents. O istmo da península europeia situa-se a Leste, com uma orientação geral Norte-Sul. Ao contrário dos istmos ibérico e itálico, o istmo europeu não assenta em formidáveis barreiras naturais como os Pirenéus e os Alpes. Entre o mar Cáspio e o mar de Barents, os Urais não são uma barreira comparável e, se "puxarmos" o istmo europeu um pouco mais para Oeste, entre o mar Negro e o mar Báltico, não existe mesmo nenhuma barreira geográfica digna de realce, apesar da "rugosidade" emprestada mais a Sul pelos Cárpatos.

Por outro lado, do ponto de vista da UE atual, para Leste, até aos Urais e, a partir daí, pela estepe siberiana até ao Pacífico, o único grande centro de poder político que não está separado da UE por uma poderosa barreira natural é Moscovo. A Leste do Cáspio espraiam-se as repúblicas da Ásia Central, mas trata-se de um espaço pouco povoado. O facto que, enfim, importa assinalar é que a fronteira da Europa a Leste é a que está mais pobremente guarnecida por acidentes naturais. Acresce o facto desta fronteira – os Urais – dividir a Rússia europeia (onde vive mais de metade da sua população) da Rússia asiática.

Dito isto, se em relação aos EUA a própria autonomização estratégica da UE, por definição, no sentido em que a UE se autonomiza *dos* EUA, pode transformar uma relação que é amigável numa relação não amigável, a Leste a animosidade e/ou o receio históricos da Rússia são, se não permanentes, pelo menos bastante recorrentes. Sobretudo para os países do centro e do Leste europeus que estiveram na esfera soviética, com variações de país para país, a Rússia continua a ser vista como uma ameaça existencial. Não sendo sequer certo que, mesmo que a Rússia fosse uma democracia liberal, tais receios porventura não continuassem a existir. Dito isto, ao contrário do que se passa com a primeira questão-chave, nesta segunda pode estar em causa uma relação que hoje é claramente inamistosa passar a ser mais amistosa.

Por outro lado, a relação da UE estrategicamente autónoma com o Leste depende da linha em que estabilizar o próprio limite oriental da UE. Com efeito, uma questão que se pode colocar, provavelmente com maior acuidade num cenário mais maligno de enfraquecimento e fragmentação da Rússia do que num cenário benigno de democratização da Rússia, é se a Europa, na sua busca de segurança, não tenderá, na senda do que sugere o realismo ofensivo, por exemplo, a estabelecer uma zona de segurança que, para Leste, não sendo confrontada com outros centros de resistência importantes, provavelmente só se deteria no Pacífico.

Não se está, contudo, a sugerir que a busca por uma zona de segurança seja uma fatalidade incontornável que "atinge" as grandes potências. Nem que, nesse caso, essa fosse a única zona de segurança, a zona de segurança fundamental, ou a base que tem de estar primariamente segura para a Europa se poder defender ou expandir. Aliás, na teoria da hegemonia mundial de Haushoffer, por exemplo, a área de expansão da Europa seria África, a preocupação de Haushoffer sendo, porém, a de que cada uma das

quatro pan-regiões em que dividia o mundo fosse autossuficiente em recursos, o que, ainda segundo Haushoffer, seria possível se elas se desenvolvessem no sentido dos meridianos (Almeida, 1990:127-130). Enfim, se a Rússia mais ou menos voluntariamente fosse um dia absorvida pela União Europeia, entre os vizinhos europeus estariam a China e o Japão e as relações da UE com o Oriente teriam de ser equacionadas em termos completamente diferentes.

Neste contexto, a segunda questão-chave, de algum modo uma questão dupla, é sobre a *linha geral onde se situará a fronteira oriental da UE e a medida em que o estabelecimento desse limite foi e eventualmente se mantém contestado por tempo indeterminado.*

Com efeito, uma coisa é a fronteira leste da UE coincidir com a fronteira entre a Ucrânia e a Rússia, tendo a fronteira entre estes dois países resultado de uma acomodação europeia geral, tão definitiva quanto a palavra pode ser usada em política, no pós-guerra da Ucrânia. Outra, completamente diferente, é a fronteira entre a Rússia e uma UE que incorpore toda ou parte da Ucrânia ser uma espécie de paralelo 38 da península coreana.

Quanto à questão de onde ficará o limite oriental da UE vamos considerar a possibilidade de ficar na Ucrânia; algures mais a Leste, mais ou menos próximo da "fronteira natural" do continente europeu, num cenário de fragmentação da Rússia; ou, finalmente, na orla do Pacífico caso um dia a Rússia possa fazer parte da UE.

Para efeitos da discussão devem ainda ser considerados aspetos como a existência na Rússia de uma tradição geopolítica ocidentalista que convive com as tradições eslavófila e eurasiática; a possibilidade da democratização da Rússia; e a já mencionada possibilidade da fragmentação da Rússia.

Vimos que alguns autores referem como a manutenção da unidade política de um território tão gigantesco como o russo tem sido tradicionalmente conseguida com recurso a formas de centralismo autoritário (Degaut, 2016:41; Romana, 2016:24). É possível que coesão territorial e democracia sejam incompatíveis no caso russo. Não nos parece, porém, que, apesar da reconhecida diversidade étnica, a Rússia esteja condenada a ser uma autocracia para sempre. Como a democracia não é atributo de uma geografia particular: em 2023 existem países na UE e na NATO cujas credenciais democráticas são discutíveis.

Por outro lado, a noção que se tem é que um cenário de fragmentação territorial da Rússia provavelmente resultaria de uma situação de caos político, colapso generalizado e consequente turbulência, provavelmente aliado a um cenário de proliferação nuclear relativamente descontrolado, que tornaria ainda mais imprevisível, difícil e prolongado o caminho para uma democracia. Ou seja, a ocorrer, é bastante provável que a fragmentação da Rússia fosse muito mais turbulenta do que foi a implosão da URSS (ver, por exemplo, entrevista de Figes, autor de uma "História da Rússia", ao Público, 9 de novembro de 2022).

Ou seja, para já é dificilmente visualizável que de uma hipotética fragmentação da Rússia resultasse a prazo uma Rússia europeia democrática e liberal com uma população que aos dias de hoje deverá rondar 75 a 80 milhões de pessoas[145] e uma Rússia asiática, porventura de cariz mais autocrático.

Se, apesar de porventura difíceis de visualizar, e ainda mais difíceis em plena guerra da Ucrânia, a democratização da Rússia e a possibilidade de uma perspetiva europeia da Rússia não são impossíveis, mais fáceis ou mais difíceis se tornarão em função das políticas que a Europa tenha para com a sua inescapável vizinhança russa. A política oriental da Alemanha foi destroçada em consequência da guerra da Ucrânia, mas a Rússia vai continuar onde sempre esteve. Se mesmo durante os momentos mais agudos da bipolarização do sistema internacional na Guerra Fria alguma forma de relação continuou a existir entre o Ocidente e a URSS, dir-se-ia que, mesmo na circunstância improvável da Rússia adotar um regime parecido com o da Coreia do Norte, alguma forma de relação com ela terá de se estabelecer num futuro mais ou menos distante.

A relação com a Rússia é talvez um dos aspetos em que seria mais curioso verificar como funcionaria o eventual regresso do Reino Unido à UE. Com efeito, o Reino Unido tanto poderia comportar-se como um perturbador permanente dessa relação, como poderia tornar mais aceitável para países como os países nórdicos, os bálticos ou a Polónia, uma aproximação mais acomodatícia e, mais tarde, mesmo cooperativa, da UE à Rússia. Por outro lado, o eventual regresso do Reino Unido à UE porventura seria importante para os países mais ocidentais e mais atlânticos que, em maior ou menor escala, se

[145] Cálculo relativamente grosseiro feito com base no dado de que cerca de 55% de uma população russa de cerca de 140 milhões de habitantes vive na parte europeia da Rússia. É na Rússia europeia que se situa a grande parte das maiores cidades russas, incluindo Moscovo e São Petersburgo, onde será mais forte, portanto, a tradição geopolítica ou vontade de ocidentalização.

preocupam com a possibilidade de ver os seus interesses relativamente marginalizados num colosso cujo centro de gravidade tendesse a deslocar-se para Oriente. Mas a concretização destes futuros possíveis é por enquanto muito difícil de visualizar.

O que se pode dizer é que uma UE até ao Pacífico que resultasse da entrada de uma Rússia democrática não teria a Oriente propriamente uma fronteira terrestre, mas uma orla costeira. No que não deixaria de constituir uma enorme ironia, um dilema geopolítico de uma tal entidade poderia ser entre uma aliança ou parceria com um ou mais parceiros meridionais e a opção de constituir com a América do Norte a "comunidade euro-atlântica de Vancouver a Vladivostoque" formulada por James Baker no contexto do fim da Guerra Fria (Gaspar, 2022:96). Esta verdadeira comunidade do Ártico, um verdadeiro "*Global North*", com uma população total inferior, mas da mesma ordem de grandeza quer da China quer da Índia, provavelmente daria um novo significado às relações com o "*Global South*".

Enfim, apesar de tudo os cenários mais prováveis são os de que o limite da UE estabilize ainda durante muito tempo na região da Ucrânia ou, mais improvavelmente, algures um pouco mais a Leste, se a Rússia se fragmentar. Num caso ou noutro – importando recordar que o pressuposto base desta discussão é o de que, num cenário em que a retração estratégica norte-americana do continente europeu é uma condição necessária, mas não suficiente, a UE se constituiu como um ator político estrategicamente autónomo –, a Rússia será sempre em termos demográficos muito mais pequena que a UE. Nessa altura, a Rússia inclinar-se-á mais para a UE? Inclinar-se-á mais para a China, como está a acontecer agora em 2023? Evidentemente é impossível saber. Tal como saber se a fronteira entre a UE e a Rússia será ou não do tipo "paralelo 38" ou do tipo "cortina de ferro".

Tal como afirmámos no final da discussão da primeira questão-chave relativamente ao Ocidente, uma coisa é certa: *um grande ator político europeu estrategicamente autónomo não poderá deixar de ter uma política para Oriente*. Num momento inicial do seu percurso independente, essa política e a cultura estratégica desse ator deverão ser muito marcadas pelas circunstâncias em que tiver estabilizado a sua fronteira oriental e no tipo de relação que estabelecer com o ator político que estiver do lado de lá.

11.6 O dilema geopolítico Leste/Oeste como fundamental elemento caracterizador da cultura estratégica da UE

Resulta de quanto precede que as relações transatlânticas e o limite oriental serão sempre grandes definidores (não os únicos, bem entendido) do que poderá ser *um dos principais elementos caracterizadores da cultura estratégica da UE: o dilema entre um impulso geopolítico e geoestratégico para Oriente e um impulso para Ocidente*. Sendo que, quanto mais para Oriente for o limite, mais o centro de gravidade da UE se tenderá a afastar do Atlântico e diferentemente se colocam as relações com África, o Médio Oriente, a Ásia Central e o Extremo Oriente.

Da discussão que precedeu resulta, assim, que numa UE estrategicamente autónoma conviverão pelo menos duas propensões geopolíticas: uma, para Oeste, que tanto pode ser a herdeira de uma comunidade transatlântica e de uma ideia de Ocidente que, mesmo que não se tenha desfeito completamente, se esbateu (se isso não tiver acontecido é dificilmente concebível que a UE sequer se constitua como um ator político estrategicamente autónomo), como se poderá basear no receio de que o Atlântico Norte se constitua num espaço disputado pelas suas margens; e outra que se baseará num certo impulso para Oriente, tanto mais forte e tanto mais defensivo ou ofensivo quanto toda a região que vai do istmo europeu até à orla do Pacífico for mais ou menos estável politicamente e tendencialmente mais conflitual ou cooperativa com a UE.

Se estas duas propensões na maior parte do tempo se gerem e porventura equilibram harmonicamente, ou se vão criar um dilema estratégico permanente que leve a UE a oscilar entre alianças a Leste ou a Oeste, é impossível saber.

A questão da existência de ameaças "organizadoras" de uma grande estratégia está ligada à questão anterior. As relações a Oriente e Ocidente podem ser estáveis e pacíficas, podendo mesmo suscitar algum tipo de coordenação para lidar com o "*Global South*". Podem ser mais amigáveis a Oeste que a Este. Podem ser tensas em qualquer destas direções. Podem simplesmente ser diferentes: por exemplo, as relações que os EUA tem com o México são diferentes das que tem com o Canadá.

Por outro lado, há mais mundo para além daquele que vai de Vancouver a Vladivostoque. Muitas estratégias que forem emergindo desse mundo inevitavelmente contribuirão para que a realidade no "*Global North*" seja diferente daquilo que qualquer dos atores políticos que nele habita imaginou. Com efeito, importa jamais perder de

vista que há mais mundo, incluindo o mundo física, histórica e psicologicamente mais adjacente à Europa, como toda a gigantesca África e o Médio Oriente. Áreas donde podem vir "ameaças" ou que podem proporcionar zonas de expansão de poder e de influência, dependendo de muitos fatores, entre eles a forma como essas áreas vizinhas estiverem apropriadas por outros centros de poder político. Por outras palavras, as linhas de força de uma política externa e de segurança europeia que tenderão a emergir nas suas relações a Leste e a Oeste dificilmente serão as únicas; e o próprio devir histórico poderá fazer com que no futuro nem sequer sejam as mais importantes.

Por outro lado, tradições geopolíticas ou subculturas estratégicas que incorporam as culturas estratégicas dos estados-membros da UE poderão ganhar mais ou menos peso e importância na cultura estratégica da UE. Certas formas de regresso ao passado decerto são possíveis. O império romano, a expansão árabe que se estendeu à península ibérica, a expansão otomana que progrediu nos Balcãs ou a ideia *haushoferiana* de uma pan-região euroafricana dirigida a partir da Berlim, servem para lembrar que a Europa já conheceu muitas fronteiras e que já houve muitas histórias e geografias imaginadas por europeus. Ou por não europeus, mas que impactaram a Europa.

Muito ou pouco amigável ou cúmplice, estruturada ou não numa organização como a NATO, nenhum centro de poder político que algum dia comande os recursos europeus pode deixar de ter uma política para o Atlântico Norte e para a América do Norte. Tal como não poderá deixar de ter uma política para qualquer das outras direções cardeais.

Como vimos no capítulo 5, a propensão para "geografias" específicas não é o único elemento caracterizador de uma cultura estratégica. Estas também se definem em termos de atitude perante o mundo exterior. Neste contexto, a UE pode ter uma propensão mais defensiva, tentada a constituir-se numa fortaleza mais ou menos inexpugnável, ou pode ter uma propensão mais universalista, mais aberta ao mundo. Provavelmente conviverão na cultura estratégica da UE uma propensão mais interventiva e outra mais introspetiva. Na história europeia há de tudo. Mesmo os países mais universalistas terão tido os seus "velhos do Restelo". Nos EUA existem as tradições "hamiltoniana" e "wilsoniana", mais viradas para o mundo exterior; mas também existe a tradição "jeffersoniana", mais virada para dentro.

Ligada à anterior está a questão dos valores, que também pode ter uma dimensão interna e uma dimensão externa. Que valores cimentarão a UE? Em que medida tais

valores serão suficientemente diferenciadores para constituir uma identidade própria ou única? Os ideais da democracia, da liberdade de expressão e de manifestação, da separação de poderes ou da proteção de direitos humanos fundamentais estão inextricavelmente ligados ao projeto europeu. O modelo social europeu também. Mas existirá algum dia um patriotismo ou um nacionalismo europeu?

Por outro lado, sabendo que uma resposta cabal é impossível, é razoável a pergunta sobre se, querendo fazê-lo, que preço estarão dispostos a pagar os europeus para expandir a influência da UE no mundo, exportando os seus valores. E se o farão porque genuinamente acreditam que os direitos fundamentais, não apenas cívicos e políticos, mas também económicos, sociais e culturais, naturalmente existem e devem ser universalmente defendidos por uma questão de princípio, ou porque, mais utilitariamente, acreditam que estarão mais seguros se os outros também comungarem dos seus valores.

CONCLUSÕES

Não podemos em definitivo saber qual vai ser o conjunto de ideias e debates profundamente enraizados na UE acerca de como a sua grande estratégia se deve traduzir numa política externa e de segurança, ou seja, a cultura estratégica da UE, um dia que a UE se constitua como um ator político habilitado a autonomamente decidir e prosseguir uma grande estratégia própria para proteger os valores e interesses das populações europeias contra aquilo que os possa ameaçar. Não sabemos sequer se a UE chegará a constituir-se como um centro de decisão política estrategicamente autónomo. O que sabemos, ou cremos poder argumentar-se com base nos fundamentos expostos, é que a cultura estratégica de uma comunidade politicamente organizada é uma realidade socialmente construída em concomitância com o processo, frequentemente estratégico, de constituição e permanente reconstituição dessa comunidade como entidade independente, estrategicamente autónoma. E que, portanto, assim deverá acontecer também com a UE. Mais, dessa concomitância resulta que as próprias características da cultura estratégica da UE – ou, para o caso, as de qualquer ator político –, quaisquer que elas sejam, deverão em grande parte ser moldadas, pelo menos num momento inicial, pelas circunstâncias em que a UE se venha a constituir como um ator político estrategicamente autónomo, ou seja, as circunstâncias do processo da autonomização estratégica da UE.

De entre as muitas vias que existem para investigar o que podem ser no futuro alguns elementos caracterizadores da cultura estratégica da UE, optámos por, justificando porque considerávamos tratar-se de um futuro razoavelmente plausível, imaginar que um dia a UE se pode constituir como um ator político estrategicamente autónomo para, a partir daí, visualizar os processos sociais e estratégicos de que poderá resultar esse futuro imaginado.

Sabíamos de antemão não ser possível visualizar ou predeterminar detalhadamente os caminhos para o futuro, especialmente quando estão em causa processos sociais e estratégicos muito complexos e se anteveem prazos dilatados para a sua eventual concretização. Outra opção desta investigação foi, portanto, a de, perante a impossibilidade prática de abarcar a infinitude de fatores e de relações recíprocas que entre eles se estabelecem no processo de construção da cultura estratégica da UE, selecionar para análise três fatores que configuram outros tantos formidáveis conjuntos

de obstáculos à concretização da autonomia estratégica europeia: a indefinição dos limites geográficos máximos da UE; a diversidade de projetos nacionais que coexistem na UE; e a exposição do processo europeu aos efeitos pretendidos e não pretendidos das estratégias das grandes potências que lhe são exteriores.

Tidos em consideração os recursos analíticos de utilização mais frequente na área dos Estudos Estratégicos, adotou-se um quadro teórico-conceptual que, perspetivando a análise daqueles três fatores em função dos nexos que se estabelecem entre autonomia estratégica, ameaças à segurança e cultura estratégica, oferecesse uma explicação razoável, em primeiro lugar, para a razão por que fundamentalmente certas comunidades aspiram a constituir-se politicamente para serem estrategicamente autónomas, num processo em que a respetiva cultura estratégica se vai também construindo; segundo, por que, a partir de um certo grau de entretecimento de uma comunidade, se pode impor aos seus constituintes, numa provável mistura de impulsos de cima para baixo e de baixo para cima, a necessidade de ter uma grande estratégia que supere o que do antecedente eram as estratégias próprias de cada um; terceiro, por que essa aspiração é por norma afetada pela agência de atores estratégicos, nalguns casos de forma não intencional, noutros casos porque tais agentes estão interessados em que ela não se concretize.

Por outro lado, a autonomia estratégica da UE em concreto é incontornavelmente entendida como autonomia em relação a um parceiro e aliado superpoderoso, os EUA, sendo razoável supor que a ideia da dependência estratégica da Europa em relação aos EUA, ou de vulnerabilidade estratégica da Europa, ou seja, a ideia de que a Europa está exposta a ameaças contra as quais só se consegue defender com o apoio dos EUA, foi em parte ela própria também socialmente construída. Neste contexto, procurou-se que o quadro teórico-conceptual adotado oferecesse uma explicação razoável para ainda outros fenómenos e situações que se observam na realidade. Primeiro, para o fenómeno de os atores políticos estrategicamente autónomos ocasionalmente abdicarem, mais ou menos voluntariamente, de parte dessa autonomia, para a partilharem com parceiros e aliados em formações de tipos e finalidades muito diversos. Segundo, para a forma como o estabelecimento e o funcionamento das alianças e outros arranjos cooperativos são afetados pela assimetria de poder entre aliados e parceiros, especialmente quando a assimetria é muito grande. Terceiro, para a forma como a coesão das alianças em geral

e, dentro destas, entre pares ou entre grupos de aliados de geometria variável, varia muito e, com o tempo, tanto pode desfazer-se mais ou menos rapidamente quanto pode evoluir para formas mais ou menos coesas de associação política, até ao ponto de uma fusão em que, voltando acima, a grande estratégia de um ator político assim constituído supera o que do antecedente eram as estratégias próprias de cada um dos aliados. Quarto, para a forma como nas relações bilaterais entre atores do sistema internacional, formalmente aliados ou não, as bandas da cooperação, da acomodação e do conflito por vezes se estreitam e alargam em função das circunstâncias, mas raramente alguma delas está completamente ausente da relação. Quinto, para a forma como o poder, enquanto instrumento das políticas e das estratégias reais, frequentemente opera de uma forma indireta ou subtil, ou mesmo muito subtil, portanto menos reconhecível que as formas mais ostensivas, mas não necessariamente mais eficazes em muitas circunstâncias, em que opera também. Esta operação mais subtil do poder e da estratégia tende a ser a mais importante nas relações entre aliados e parceiros. Sexto, para a influência crucial, nem sempre devidamente valorizada e realçada, dos fatores culturais e ideacionais do poder na formação da decisão político-estratégica, a par dos fatores materiais. Sétimo, finalmente, para a forma como os agentes político-estratégicos, cientes da importância dos fatores ideacionais, e conhecedores do peso das respetivas culturas estratégicas na formação da decisão estratégica de qualquer ator, procuram interferir nos processos de construção e desconstrução das ideias das suas audiências internas e das de aliados, adversários ou neutros, para que aquelas ideias que são mais favoráveis aos seus interesses façam vencimento em detrimento de outras.

Para a análise dos três fatores selecionados, recorreu-se ainda pontualmente ao acervo teórico que procura explicar o processo de formação e o comportamento dos atores político-estratégicos, como o neo-funcionalismo, o transacionalismo, o realismo defensivo e ofensivo, as teorias da transição do poder no sistema internacional, as teorias geopolíticas e, naturalmente, num trabalho em que se valoriza especialmente a importância dos fatores ideacionais e culturais na decisão estratégica, a cultura estratégica que, como vimos, construída ao longo do tempo, tem na história e na geografia geratrizes fundamentais.

Neste processo, procurámos que ficasse claro que uma coisa é a importância dos fatores culturais e ideacionais – e, portanto, da cultura estratégica de um ator – na formação da decisão político-estratégica, outra são os processos de construção de uma cultura estratégica. Também não deve surpreender que, não obstante apenas no capítulo 6 termos definido, por razões operacionais, autonomia estratégica da UE, termos sido de algum modo compelidos a servirmo-nos de trabalhos sobre autonomia estratégica europeia para, no capítulo 1, chegar a uma noção abstrata de autonomia estratégica que, aliás, já começara a ser delineada na introdução. A razão, que explicámos na altura, é a circunstância de, na prática, não haver tanto um debate académico à escala global sobre o significado da expressão autonomia estratégica em abstrato, mas sobretudo um debate político sobre os limites da capacidade de ação estratégica da UE e a função que esta pode ou deve desempenhar na equação da segurança europeia.

O estudo efetuado serviu desde logo a finalidade imediata de responder à pergunta de partida e atingir o objetivo a que nos propusemos, de caminho testando o modelo de análise e as opções metodológicas adotadas. Subsidiariamente, permitiu efetuar alguma observação e reflexão sobre a realidade da política e da estratégia, e a forma como o poder opera numa e noutra para afetar as decisões, não apenas nas relações entre atores em que a dimensão da banda conflitual é a mais larga – porventura o caso mais frequente nos estudos estratégicos –, mas também nas relações entre parceiros e aliados. É nesta dupla perspetiva de resposta à pergunta de partida e de modesto contributo para a análise de certos aspetos específicos do fenómeno político-estratégico que gostaríamos que fossem lidas as conclusões que a seguir se resumem:

a) Confirmando a intuição de partida, a análise dos três fatores selecionados sugere que a constituição da UE como um ator político estrategicamente autónomo não se afigura provável nos próximos cerca de 15/20 anos. Apesar de tudo mais provável nesse prazo é um grupo significativo de estados-membros da UE resolver dar passos importantes no sentido da integração das suas políticas de segurança e defesa. A improbabilidade relativa de concretização, na próxima década e meia pelo menos, do cenário imaginado, não impediu, todavia, que, com base na análise efetuada, e com vista a finalmente responder à pergunta de partida da investigação, se defendesse a probabilidade de um dos elementos caracterizadores da cultura estratégica da UE, se e quando esta se constituir como um ator estrategicamente autónomo, ser o dilema

estratégico entre uma propensão geopolítica para Oriente e uma propensão geopolítica para Ocidente. Esta última, mais ou menos próxima dos diferentes significados da palavra atlantismo ou dos projetos que até hoje têm sido etiquetados como atlantistas. Note-se que embora para muitos países europeus o atlantismo tenha sobretudo a dimensão da relação estratégica com a América do Norte e em especial os EUA, para Portugal, se obviamente essa dimensão existe também, simultaneamente incorpora a dimensão, com características diferentes, mas relevantes, da relação com países e comunidades do Atlântico a Sul do trópico de Câncer. A UE provavelmente confrontar-se-á com outros dilemas. Alguns deles decorrerão desde logo, porventura, da forma como a UE gerir aquele dilema fundamental. Por outro lado, interagindo sinergicamente com esses dilemas, provavelmente tenderão a manifestar-se na cultura estratégica da UE, se e quando esta se constituir como um ator político estrategicamente autónomo, diferentes valores constitucionais e diferentes ameaças e/ou pesadelos geopolíticos organizadores de uma grande estratégia.

b) Além das resistências internas que um processo de integração como o europeu suscita fruto da diversidade de projetos nacionais e da dificuldade em estabelecer o limite geográfico máximo da UE, da análise das estratégias de grandes potências exteriores à UE resulta a forte impressão que a política externa e de segurança dos EUA não favorece o aprofundamento da integração política até mais do que um certo ponto, dificultando o desenvolvimento de uma política comum de segurança e defesa da UE bastante mais robusta e integrada. É possível que os EUA vejam esse aprofundamento como uma ameaça ao papel e às funções que a NATO desempenha na sua política externa e de segurança, designadamente legitimando e justificando a sua significativa presença estratégico-militar na região europeia. Note-se que esta constatação é diferente da consideração sobre se a dependência dos EUA é, do ponto de vista europeu, desejável ou indesejável para a segurança da Europa. Com efeito, a possibilidade da integração político-estratégica da UE alienar os EUA da equação da segurança europeia preocupa o Reino Unido e, com matizes diferentes, a maior parte dos estados-membros da UE. Incluindo a França, arriscaríamos dizer, apesar da sua retórica oficial tradicionalmente quase sempre incluir elementos de algum antiamericanismo. A integração política da UE também não interessa à Rússia, que

passaria a ter de lidar com um vizinho três vezes maior em termos demográficos e muito maior ainda em termos económicos. À China interessará sobretudo que os EUA e a UE não se aliem contra si e que essa aliança, mais ou menos estruturada, não se alargue a um número cada vez maior de potências do seu entorno regional, como parece estar a acontecer, para conter a sua ascensão. É praticamente impossível saber, no entanto, como os efeitos conjugados das políticas externas e de segurança das potências exteriores à UE, eventualmente potenciando a diversidade interna da UE, aceleram ou atrasam, e em última análise favorecem ou prejudicam, o processo de autonomização estratégica da UE e a concomitante construção da sua cultura estratégica. Precipitada por estratégias desenvolvidas por adeptos da integração, ou simplesmente por adeptos de um específico movimento integrador que se afigura vantajoso numa circunstância particular, a autonomização estratégica da UE, a acontecer, deverá ser um processo prolongado, acidentado, sujeito a impulsos e resistências muito variados. Decerto muita da realidade que for sendo construída será em grande parte consequência de efeitos pretendidos pelas políticas e estratégias de grandes atores como os EUA ou a China, entre outros. Mas, numa parte seguramente não menor, será consequência de efeitos não pretendidos dessas mesmas políticas e estratégias e de muitos outros fatores, presentes em processos sociais muito complexos, que escapam à capacidade de programação de qualquer organização humana.

c) No momento presente não existe uma perceção alargada e consolidada no espaço da UE de um interesse vital europeu suficientemente maduro e abrangente, existencialmente exposto a ameaças suficientemente persistentes e perigosas contra as quais os europeus e apenas os europeus queiram fazer face. Na ausência desta perceção, será difícil o amalgamento da comunidade UE que existe até ao ponto em que esta se constitua como um ator político estrategicamente autónomo com a sua cultura estratégica própria. Pelo menos para já, os cidadãos da UE não parecem sentir a necessidade de uma mudança radical no sistema de segurança europeu que nas últimas décadas, em comparação com as outras partes do mundo, lhes tem permitido uma existência feliz numa das regiões mais prósperas do mundo. É provável, portanto, que a precipitação artificial de um grau de integração superior àquele percebido pelos europeus como necessário para proteger os interesses e valores que

lhes são queridos fosse pior que melhor para o avanço do processo europeu. Os europeus, porém, não devem permanecer descansados quanto à perenidade da situação presente. Embora improvável nos próximos anos, independentemente de a Administração ser republicana ou democrata, uma mais ou menos pronunciada retração estratégica norte-americana do teatro europeu não é um cenário totalmente implausível a prazos mais dilatados.

d) A consideração do cenário da retração estratégica norte-americana exemplifica as situações dilemáticas com que ocasionalmente se confrontam os decisores políticos. Por uma questão de prioridades, os EUA podem amanhã ser confrontados com a escolha entre manter o empenhamento estratégico no teatro europeu, por um lado; ou retrair e até mesmo abandoná-lo, por outro. Se se mantêm, provavelmente arriscam um revés noutro teatro estratégico. Se se retiram, arriscam alienar os aliados europeus, algo que não desejam. Obviamente podem existir americanos que considerem que o significativo empenhamento permanente no teatro europeu já arrisca um excessivo alongamento estratégico, que retira flexibilidade aos EUA para intervir mais decisivamente noutros pontos do globo se for preciso. Para esses o raciocínio será outro. Para os europeus as questões são diferentes: confrontados com perigos percebidos a que fiquem expostos em resultado da eventualidade de serem abandonados pelos EUA, podem decidir caminhar decisivamente no sentido da autonomização estratégica para melhor enfrentarem o mundo. Se não o fazem, arriscam ter de o enfrentar impreparados, se tiverem sido abandonados pelos EUA; se o fazem, porém, arriscam precipitar o abandono norte-americano que queriam evitar. Claro que se os europeus considerarem que um dos maiores perigos a que poderão estar sujeitos é o de serem arrastados para uma bipolarização do sistema internacional prejudicial aos seus interesses, quando porventura tinham a opção de fazer algo para a dificultar, todo o raciocínio será diferente.

e) Estas situações dilemáticas ajudam a iluminar a circunstância de que, esquecido o processo da decisão que esteve a montante, as políticas que contam são as políticas realizadas. Por outro lado, ao analisar retrospetivamente ou antever muitas decisões político-estratégicas, frequentemente cai-se na tentação de pressupor que elas se formam de acordo com o modelo do ator racional. Ora, o ambiente em que se forma a decisão político-estratégica e se produzem os efeitos das estratégias constitui uma

realidade mais complexa, menos controlável do que se julga. Neste contexto, procurou-se mostrar que a compreensão dessa complexa e sempre surpreendente realidade não pode dispensar o estudo das culturas estratégicas dos principais atores do sistema internacional, dos processos através dos quais são construídas, da forma como se manifestam em padrões que vão emergindo com regularidade nas decisões e comportamentos de um determinado ator estratégico e, em última análise, da forma como operam para influenciar tais decisões e comportamentos a curto, médio e longo prazo. Ainda que, enquanto teoria do comportamento dos atores políticos, a cultura estratégica não seja o único nem necessariamente o mais decisivo fator explicativo das decisões e comportamentos em todas as circunstâncias, importa perceber o melhor possível a nossa própria cultura estratégica, bem como a dos nossos parceiros, aliados e potenciais adversários. No plano interno, por exemplo, o conhecimento da cultura estratégica da comunidade pode fazer com que seja politicamente remunerador promover certos eventos que suscitam mobilização e sentimentos agregadores, eventualmente prevenindo ou combatendo forças centrífugas.

f) A tese também procurou contribuir para sedimentar a noção de que, na realidade, os limites e a precedência entre política e estratégia são tanto mais difíceis de estabelecer quanto mais elevado é o nível da decisão. Com efeito, no mais alto nível da decisão política não existe uma verdadeira delimitação entre política e estratégia. A este nível, a estratégia começa por ser a dimensão do raciocínio político que se traduz na ponderação permanente da medida em que as decisões políticas podem suscitar a hostilidade e a resistência de outros centros de decisão política.

   Neste contexto, é difícil responder cabalmente sobre se, em certo sentido, a política tem precedência sobre a estratégia ou vice-versa. Para ter uma estratégia, uma comunidade politicamente organizada teve de antes constituir-se como tal. Provavelmente, portanto, os seus constituintes tiveram de abdicar de alguns dos seus interesses, e das políticas e estratégias com que os protegiam, a favor de um interesse, valor ou bem maior. Digamos que, portanto, antes de ter uma política ou uma estratégia, o centro de poder político teve de, para se constituir, domesticar múltiplas estratégias.

É óbvio que uma política externa e de segurança, uma estratégia de segurança nacional, tem de se inscrever harmoniosa e coerentemente na política geral do centro que a comanda. E também se reconhece a necessidade que os Estados têm de se organizar em departamentos especializados para tornarem mais eficaz a sua ação. Essa organização suscita, aliás, a necessidade do vocabulário que se traduz na pirâmide da estratégia, por exemplo. Ou seja, na adoção de noções como estratégia integral, estratégias gerais ou estratégias particulares, que nos permitem distinguir diferentes níveis em que se desmultiplica a decisão e a atividade político-estratégica; noções como estratégia económica, estratégia psicológica, estratégia diplomática ou estratégia militar, que nos permitem distinguir certos domínios de atuação especializada onde a atividade político-estratégica se exerce; ou noções como estratégia genética, estratégia estrutural e estratégia operacional, que permitem compreender melhor o processo de edificação e de utilização das capacidades necessárias para a ação político-estratégica. As estratégias ou modalidades de ação estratégica concretas, por seu turno, podendo ser de aproximação direta ou indireta, ofensivas ou defensivas, assumem designações variadas – ameaça direta, ameaça indireta, militar de aniquilamento, ações sucessivas e outras –, que enriquecem o vocabulário da estratégia. A variedade do vocabulário da Estratégia e de atividades sucedâneas, como o planeamento estratégico, não deve, porém, ofuscar o facto de que a política, a realidade da decisão político-estratégica ao mais alto nível, é una e indivisível.

g) A observação destas unidade e indivisibilidade não é surpreendente quando o decisor é o mesmo e os instrumentos de que dispõe para agir politicamente e estrategicamente, exercendo poder, são os mesmos também. Algures alguém disse que a estratégia tem um modo maior e um modo menor, para distinguir as estratégias em que é maior a relevância da utilização violenta do instrumento militar daquelas em que este é menor ou quase inexistente. O que podemos dizer é que, para influenciar o curso dos acontecimentos, também a política tem modos maiores e modos menores, desde logo em função de operar no plano interno ou no plano externo. Um mesmo modo de atuação pode, aliás, ser lido politicamente de diferentes maneiras conforme o quadro envolvente. Se o poder é fio condutor que une as realidades política e estratégica, as noções de poder estrutural e de poder

social que apresentámos, com o significado com que as apresentámos, ajudam não apenas a compreender a importância crucial dos fatores culturais e ideacionais do poder, mas também a forma como estes e outros fatores, formas ou estruturas de poder operam desde as mais pequenas comunidades humanas até às interações entre os Estados e outros grandes atores da política mundial. O poder ideológico, a capacidade de fazer com que prevaleçam certos conhecimentos, crenças ou ideias, são um decisivo instrumento para, interferindo de forma interessada na construção da realidade social, moldar comportamentos através não tanto da coação ou da ameaça da coação, mas sobretudo, de modo mais subtil, estabelecendo as regras do jogo. Nesta tese não se defende que aos agentes que exercem o poder estão permanentemente subjacentes intenções malévolas ou superficialmente oportunistas. Pelo contrário. Por outro lado, já defendemos que a realidade, principalmente a prazos dilatados, não é tão facilmente programável como por vezes se julga. O que a discussão de noções como a de poder estrutural ilumina é a circunstância da construção ou manutenção de uma dada identidade – obviamente qualquer ser humano alguma identidade terá sempre – poder ser alvo da influência, ou de manipulação, nem sempre totalmente transparente, legítima ou bem-intencionada, de atores interessados. E que nestes combates de ideias e de narrativas, a cultura estratégica das audiências também tem um papel essencial, que não deve de modo algum ser ignorado.

h) Se o Estado precisa de uma ideologia para se legitimar, a razão de ser de alianças mais ou menos estruturadas e de todas as formas de associação política precisa de uma ideologia também. Esta investigação terá, assim, servido também para iluminar a circunstância de que, nas alianças e em eventuais processos de amalgamento progressivo de comunidades de segurança, o poder, a política e a estratégia, ainda que no modo menor, também operam nas relações entre aliados e parceiros, tanto mais assimetricamente quanto maiores forem os diferenciais de poder entre eles. Também certas formas de atuação política podem ser lidas de forma diferente consoante as circunstâncias e o ponto de aplicação. No plano político interno, muitas ações quotidianas são lidas com toda a naturalidade como formas legítimas de execução, por parte do governo, de um programa que visa colher o favor do eleitorado, do mesmo modo que se consideram legítimas as promessas de fazer

melhor por parte da oposição. Mas exatamente as mesmas ações, ainda que lhes subjazam intenções genuinamente altruístas, podem ser lidas de maneira diferente se, por exemplo, o objetivo das mesmas for a reconstrução de um estado falhado através da chamada ajuda ao desenvolvimento. Se, por outro lado, as mesmas ações forem enquadradas como fomento de um território colonizado por parte de um colonizador que desta forma procura conquistar o favor de populações submetidas numa estratégia de contrassubversão, as leituras que se fazem, e aquelas que os diferentes atores estarão interessados que se façam, serão muito diferentes. Em todas estas ações, porém, em termos estritamente técnicos, os instrumentos de política económica utilizados podem ter sido exatamente os mesmos. As circunstâncias e o ângulo ideológico com que são lidas, mobilizando energias contra ou a favor, podem fazer, porém, toda a diferença.

i) O poder é operado pelos agentes que o exercem como um contínuo em que se vão orquestrando instrumentos num modo maior e num modo menor conforme as circunstâncias e a audiência ou geografia em que se pretende produzir efeitos. Nem todas as capacidades ao dispor de um centro de poder político são, portanto, igualmente adequadas e de utilização politicamente aceite pelas audiências relevantes em diferentes circunscrições. O poder opera em quadros jurídicos e contextos sociais diversos. Quando o poder opera no modo menor pode ser mais difícil distinguir hegemonia de liderança, ou o consentimento da coação. Ou a medida em que o consentimento é verdadeiramente genuíno ou mais ou menos fingido para, por exemplo, preservar a imagem de independência de quem na realidade teve de se submeter. A resistência ao poder também pode ser, portanto, mais ou menos subtil. Sendo certo que, perante cada situação concreta, os agentes políticos reagem e adaptam o seu discurso sobre a realidade da forma que julgam melhor proteger os seus interesses.

j) A realidade social e humana é muito complexa. Para compreendê-la, sempre precariamente, não se pode dispensar o enfoque de disciplinas especializadas. Os Estudos Estratégicos caracterizam-se, assim, por uma interdisciplinaridade que espelha a complexa realidade da formação da decisão político-estratégica, não podendo, portanto, dispensar os contributos da Ciência Política, das Relações Internacionais, da Sociologia, da Economia, da Antropologia ou da Psicologia, entre

outras disciplinas. Nesta tese pretendeu-se, em particular, que o enfoque da cultura estratégica enquanto teoria do comportamento dos centros de poder político independente, por um lado, e a compreensão do fenómeno da construção das culturas estratégicas, por outro, servissem para iluminar as dificuldades que se colocam à concretização da integração europeia, mesmo se um dia for grande o impulso de baixo para cima. Dificuldades cuja superação provavelmente exigirá, de cima para baixo, a partir de certo ponto a que se poderá chegar ou não, um comando progressivamente mais centralizado e uma estratégia que recorre a uma panóplia progressivamente mais alargada de todos os recursos do poder.

Finalmente, uma reflexão: admitir a possibilidade implícita na pergunta de partida de a UE se vir a constituir como um ator político estrategicamente autónomo, não significa que a UE não seja já, no presente, um ator com grande relevância política e estratégica e um ativo de grande valor para a segurança e bem-estar dos cidadãos europeus. Uma relevância que pode aumentar no futuro, mesmo antes de a UE atingir, ou mesmo que nunca atinja, a condição de autonomia estratégica nos termos definidos neste estudo. Provavelmente o pior que podia acontecer à UE era, portanto, que uma eventual frustração com o ritmo lento do amalgamento da comunidade que lhe subjaz destruísse o ímpeto que mesmo apenas a sua continuidade exige.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAVV (2022). "Experts React: Biden Administration's National Security Strategy: Scholars provide their expert views on how the National Security Strategy handles top issues in U.S. foreign policy". *Stimson Program Reimagining US Grand Strategy*. October 14, 2022. https://www.stimson.org/2022/experts-react-biden-administrations-national-security-strategy/

ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. London: Profile Books.

ADAMSKY, Dima (2012). *The culture of military innovation:* the impact of cultural factors on the revolution in military affairs in Russia, the US, and Israel. Standford: Standford University Press.

ADLER, Emmanuel (1997). "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations*, 3(3), pp. 319-63.

ADLER, Emanuel (2009). *Complex Deterrence in the Asymetric-Warfare Era*. PAUL, T. V., MORGAN, Patrick M., WIRTZ, James J. (Eds). Complex Deterrence Strategy in the Global Age. The University of Chicago Press: Chicago and London.

ADLER, Emmanuel, BARNETT, Michael (1998) (Eds). *Security Communities*. Cambridge University Press.

AGGESTAM, Lisbeth, HYDE-PRICE, Adrian (2019). Double Trouble: Trump, Transatlantic Relations and European Strategic Autonomy. *Journal of Common Market Studies 57* (Annual Review), 114 -127.

AKHRAS, Jade (2019). Japan's Move Away from Pacifism. *Journal of International Relations.* http://www.sirjournal.org/blogs/2019/4/17/japans-move-away-from-pacifism

ALCARAZ, Carlo, CLAESSENS, Stijn, CUADRA, Gabriel, MARQUES-IBANEZ, David, SAPRIZA, Horacio (2019). "Whatever it takes: what's the impact of a major nonconventional monetary policy intervention?" *ECB Working Paper Series* No 2249/March 2019 (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2249~543dd2fbd3.en.pdf).

ALLISON, Graham T. (1971), *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown & Company, Boston.

ALLISON, Graham (2015). "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?" *The Atlantic*. September 24, 2015. (https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/)

ALMEIDA, Políbio Valente de (1990), *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, ISCSP, Lisboa.

ALMEIDA, Políbio Valente de (1994). *Ensaios de Geopolítica*. Lisboa: ISCSP.

ANDERSON, Sarah, BENNIS, Phyllis, CAVANAGH, John (2003). *Coalition of the Willing or Coalition of the Coerced? How the Bush Administration Influences Allies in its War on Iraq*. Institute for Policy Studies. Washington, DC 20005.

ANTONIADES, Andreas, MISKIMMON, Allister and O'LOUGHLIN, Ben (2010). "Great Power Politics and Strategic Narratives". Working Paper No.7 February 2010 Centre for Global Political Economy University of Sussex.

ARMITAGE, Richard L., NYE, Joseph P., Cochairs (2007). *CSIS Commission on Smart Power: a Smarter, More Secure America*. CSIS.

ART, Robert J. (2004). "Europe Hedges its Security Bets", in T. V. Paul, J. J. Wirtz and M. Fortmann (eds), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford, CA: Stanford University Press.

ASH, Timothy Garton, KRASTEV, Ivan, LEONARD, Mark (2023). United West, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine. Policy Brief ECFR/482. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2023/02/United-West-divided-from-the-rest.pdf

ASHFORD, Emma (2022). "The U.S. Ignores Need for Burden Sharing with European Partners". AAVV (2022). "Experts React: Biden Administration's National Security Strategy: Scholars provide their expert views on how the National Security Strategy handles top issues in U.S. foreign policy". *Stimson Program Reimagining US Grand*

Strategy. October 14, 2022. https://www.stimson.org/2022/experts-react-biden-administrations-national-security-strategy/

BADI, Emededdin (2023). "To counter the Wagner Group's presence in Africa, the US will need to prioritize stabilizing Libya". *Atlantic Council*. February 28, 2023. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/to-counter-the-wagner-groups-presence-in-africa-the-us-will-need-to-prioritize-stabilizing-libya/

BALÃO, Sandra (2012). *A PESC, a PESD, a PCSD e a definição da Estratégia da UE para o Ártico*. DEBATER A EUROPA. Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE. N.º 6, janeiro/junho 2012, Semestral. ISSN 1647-6336.

BALZACQ, Thierry (2005). The Three Faces of Securitization: political agency, audience and context. European Journal of International Relations, Volume: 11/2, pp. 171-201 https://doi.org/10.1177/1354066105052960

BALZACQ, Thierry (2011). "A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants" in Thierry Balzacq (Ed.), *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. New York: Routledge.

BALZACQ, Thierry, GUZZINNI, Stefano, WILLIAMS, Michael C, WAEVER, Ole, PATOMAKI, Heikki (2015). "What kind of theory – if any – is securitization?". *International Relations* 2015, Vol. 29(1) 96-136.

BALZACQ, Thierry, LÉONARD, Sarah, RUZICKA, Jan (2016). "'Securitization' revisited: theory and cases". *International Relations* 2016, Vol. 30(4) 494-531.

BARKIN, Noah (2017). "Kohl triumphed over sceptics to deliver German reunification and the euro". *Reuters*. June 16, 2017.

BARNIER, Michel (2023). "A única razão pela qual americanos e chineses respeitam a UE é o mercado único". *Diário de Notícias*. 27 de março de 2023. pp. 18-19.

BARRIE, Douglas, BARRY, Ben, BÉRAUD-SUDREAU, Lucie, BOYD, Henry, CHILDS, Nick, GIEGERICH, Bastian (2019. *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*. April 2019. London: The IISS.

BARTL, Esther (2014). "Why democratization in Russia is so difficult to achieve". *Latvijas Ārpolitikas institūtu*. December 27, 2014. https://www.lai.lv/viedokli/why-democratisation-in-russia-is-so-difficult-to-achieve-424

BAYLIS, John, SMITH, Steve, OWENS, Patricia (2014). *The Globalization of World Politics* (6th Edition). Oxford: Oxford University Press.

BBC (2021). "Huawei executive Meng Wanzhou freed by Canada arrives home in China". 25 September 2021. https://www.bbc.com/news/world-us-canada-58690974

BECK, Ulrich (2012). *A Europa Alemã – de Maquiavel a "Merkievel": Estratégias de Poder na Crise do Euro*. Edições 70: Lisboa.

BECKER, Peter (2021). "The EU on the way to a Fiscal Union?" in MAIHOLD, Günther, MAIR, Stefan, MÜLLER, Melanie, VORRATH, Judith, WAGNER, Christian (eds.) (2021). *German Foreign Policy in Transition: Volatile Conditions, New Momentum*. SWP Research Paper 10. German Institute for International and Security Affairs. December 2021: Berlin.

BENNER, Thorsten e WEIDENFELD, Jan (2018). "Europe, don't let China divide and conquer". *Politico*. March 19, 2018. (https://www.politico.eu/article/europe-china-divide-and-conquer/)

BENNETT, Brian (2022). "A Volatile U.S. Political Landscape Is Spurring NATO to Invest More in Europe's Defenses". *Time* December 5, 2022. https://time.com/6238447/nato-us-relationship-biden-trump-2024/

BENNEYWORTH, Iwan J. (2011). *Does the European Union have a strategic culture?* E-International Relations. www.e-ir.info/2011/02/14/does-the-european-union-have-a-strategic-culture/

BENTO, Vítor (2020). *The Economy as a Strategic Theater: The Relevance of the Economy to the Strategic Autonomy of a State*. Tese de doutoramento. ISCSP: Lisboa.

BENTO, Vítor (2021). "Banca e *fintechs* encontrarão uma 'espécie de *joint-venture*'". Entrevista ao *Público*, 26 de outubro de 2021, pp. 20-21.

BERGER, Thomas U. (1996). "Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan" in KATZENSTEIN, Peter J. (Editor), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York.

BERGMANN, Max, LAMOND, James, CICARELLI, Siena (2021). *The Case for EU Defense: A New Way Forward for Trans-Atlantic Security*. Center for American Progress June 2021.

BERMINGHAM, Finebaar (2021). "Nato says China presents 'systemic challenges' and vows to counter its rise". *South China Morning Post*. 14Jun21. https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3137272/nato-says-china-presents-systemic-challenges-and-vows-counter

BESCH, Sophia (2019). *Appalled by strategic autonomy? Applaud it instead*. Centre for European Reform. CER Bullet in Issue 125, April/May 2019 – 7.

BETTS, Richard K. (2016). *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. 4th Ed. London & New York: Routledge.

BIAVA, Alessia, DRENT, Margriet e HERD, Graeme P. (2011), Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework. *Journal of Common Market Studies*. JCMS 2011 pp. 831-862.

BIEHL, Heiko, GIEGERICH, Bastian e JONAS, Alexandra (Ed.) (2013), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Accross the Continent*, Potsdam: Springer VS.

BINNEDJIK, Hans, VERSHBOW, Alexander (2021). "Needed: A trans-Atlantic agreement on European strategic autonomy". *Defense News Commentary*. October 10, 2021. https://www.defensenews.com/global/europe/2021/10/10/needed-a-transatlantic-agreement-on-european-strategic-autonomy/#:~:text=The%20United%20States%20has%20resisted,realm%20of%20defense%20and%20security.&text=The%20United%20States%20is%20calculating,partner%20to%20share%20the%20burdens.

BISHARA, Marwan (2022). "Josep Borrell as Europe's racist 'gardener'". *Al Jazeera*. October 17, 2022. www.aljazeera.com/opinions/2022/10/17/josep-borrell-eu-racist-gardener

BLITZ, James (2009). “Mitterrand feared emergence of ‘bad’ Germans”. *Financial Times*, September 9, 2009.

BLOOMFIELD, Alan (2012). “Time to Move On: Reconceptualizing the Strategic Culture Debate”. *Contemporary Security Policy*, Vol.33, No.3 (December 2012), pp.437–461 ISSN 1352-3260 print/1743-8764 online http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2012.727679 # 2012

BOILLOT, Jeanne (2021). *Brexit and the 2021 UK Integrated Review: what effects on European Strategic autonomy?* Nexteuk 2 June 2021. (https://www.qmul.ac.uk/nexteuk/publications/blog/items/brexit-and-the-2021-uk-integrated-review-what-effects-on-european-strategic-autonomy.html).

BONIFACE, Pascal (2019). “Trump and the EU: Divide and Rule”. *Analyses IRIS*. 4 juin 2019. (https://www.iris-france.org/138468-trump-and-the-eu-divide-and-rule/).

BOOTH, Ken (1990). “The Concept of Strategic Culture Affirmed”. In JACOBSEN, Carl G. (ed.). *Strategic Power: USA/USSR*. New York: Palgrave MacMillan.

BOOTH, Ken (2005). “Strategic Culture: Validity and Validation”, in: *Oxford Journal on Good Governance*, 2, 1, p. 25-28.

BOUEMAR, Victor (2021). “The cornerstone of the European project”. *Spectator*, 29 SEP 2021. https://spectator.clingendael.org/en/publication/eu-collective-defence-what-does-france-want

BREMMER, Ian, KUPCHAN, Cliff (2018). *Top Risks 2018*. Eurasia Group.

BRENNAN, Michael (2022). “To arm or not to arm? The debate over Ireland’s neutrality is no longer theoretical”. *Business Post*. March 6, 2022. https://www.businesspost.ie/politics/to-arm-or-not-to-arm-the-debate-over-irelands-neutrality-is-no-longer-theoretical/

BRODIE, Bernard (1973). *War and Politics*. New York: The Macmillan Company.

BROOKS, Stephen G. and WOHLFORTH William C. (2016). *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.

BROOKS, Stephen G. and MEIJER Hugo (2021). “Europe Cannot Defend Itself: The Challenge of Pooling Military Power”. *Survival*, Vol. 63, No. 1, 33-40.

https://doi.org/10.1080/00396338.2021.1881251

BRUSTLEIN, Corentine (2018). *European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility*. French Institute of International Relations. *Éditoriaux de l'Ifri*. https://www.ifri. org/.

BRZEZINSKI, Zbigniew (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, New York.

BRZEZINSKI, Zbigniew (2004). The *Choice: Global Domination or Global Leadership*, Basic Books, New York.

BRZEZINSKI, Zbigniew (2007). *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Books, New York.

BRZEZINSKI, Zbigniew (2012). *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, New York.

BRZEZINSKI, Zbigniew e SCOWCROFT, Brent (2008). *America and the World*, Basic Books, New York.

BRZOZOWSKI, Alexandra (2019). "With new focus on China, NATO patches up stormy summit". *Euractiv*. 5/12/2019. https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/with-new-focus-on-china-nato-patches-up-stormy-summit/

BUCHANAN, Elizabeth (2021). "Russia's 2021 National Security Strategy: Cool Change Forecasted for the Polar Regions". *Rusi Commentary*. 14 July 2021 (https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russias-2021-national-security-strategy-cool-change-forecasted-polar-regions).

BUITRAGO, Sybille R. (2010). "What Does Culture Have to Do with EU Security Governance?" In Hans-Georg Ehrhart/Martin Kahl (Hg.), *Security Governance in und für Europa: Konzepte, Akteure, Missionen*. Wiesbaden: Nomos.

BUZAN, B., WÆVER, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

BUZAN, B.; WÆVER, O. e de WILDE J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colo.; London: Lynne Rienner Publishers.

BUZAN, B. e HANSEN, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press.

BYK, Taras (2023). "Is Putin's Russia heading for collapse like its Czarist and Soviets predecessors?". *Atlantic Council*. February 9, 2023. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/is-putins-russia-heading-for-collapse-like-its-czarist-and-soviet-predecessors/

CAMROUX, David, JAFFRELOT, Christophe (2021). *The Concept of the Indo Pacific in the Geostrategic Discourse*. Center for International Studies SciencePo. https://www.sciencespo.fr/ceri/en/content/lindo-pacifique-quels-contours-quels-enjeux-0.

CAMUT, Nicolas (2023). China lashes out at von der Leyen over fiery remarks. *Politico*. March 31, 2023. https://www.politico.eu/article/china-eu-ursula-von-der-leyen-remark-fu-cong-wang-lutong/

CANYON, Deon (2018). "Simplifying Complexity with Strategic Foresight and Scenario Planning". *Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies Occasional Paper, October 2018*.

CARDOSO, Joana F., EMES, Michael R. (2014). "The Use and Value of Scenario Planning". *Modern Management Science & Engineering Vol. 2, No. 1, 2014*.

CENTER FOR ARMS CONTROL AND NON-PROLIFERATION (2021). *Fact Sheet: U.S. Nuclear Weapons in Europe*. 18 August 2021. https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-u-s-nuclear-weapons-in-europe/

CHAZAN e SEDDON (2022). "Germany's Russia problem". *Financial Times*, 1 February 2022.

CHATTERJEE, (2022). Democratization in Russia: Expectations and Experiences. *International Studies* 59(4) 382–408, 2022. DOI: 10.1177/00208817221124967 journals.sagepub.com

CHIVVIS, Christopher S. (2022). "The Three Important Shifts Tucked Within the New National Security Strategy". *Carnegie Endowment for International Peace*. October

13, 2022. https://carnegieendowment.org/2022/10/13/three-important-shifts-tucked-within-new-national-security-strategy-pub-88160

CHO, Young Chul (2009). "Conventional and Critical Constructivist Approaches to National Security: An Analytical Survey". *The Korean Journal of International Relations*, Volume 49, Number 3, 75-102.

COHEN, Roger (2011). "Leading from behind". *New York Times*. October 31, 2011. (https://www.nytimes.com/2011/11/01/opinion/01iht-edcohen01.html)

COHEN, Saul B. (2015), *Geopolitics: The Geography of International Relations*, Third Edition, Rowman & Littlefield, New York.

COLBY, Elbridge, LIND, Jennifer (2021). Japan must disavow pacifism and embrace collective defense". *Nikkei Asia June 18, 2021.* https://asia.nikkei.com/Opinion/Japan-must-disavow-pacifism-and-embrace-collective-defense

COOPER, Andrew F. (2004). *Dueling labels in International Relations: The two faces of "Coalitions of the Willing"*. University of Waterloo/CIGI. Paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association. Winnipeg, June 3-5, 2004.

COOPER, Helene (2021a). "China Could Have 1,000 Nuclear Warheads by 2030, Pentagon Says". *New York Times* Nov. 3, 2021. https://www.nytimes.com/2021/11/03/us/politics/china-military-nuclear.html

COOPER, Julian (2021b). "Russia's updated National Security Strategy". *Russian Studies Series 2/21*. NATO Defense College. (https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=704).

COPP, Tara (2018). "INDOPACOM, it is: US Pacific Command gets renamed". *Defense News*. May 30, 2018. (https://www.defensenews.com/news/your-military/2018/05/30/indo-pacom-it-is-pacific-command-gets-renamed/).

CORNISH, Paul, EDWARDS, Geoffrey (2001). "Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture". *International Affairs 77(3)*: 587 – 603, July 2001.

CORNISH, Paul, EDWARDS, Geoffrey (2005). "The strategic culture of the European Union: a progress report". *International Affairs 81*, 4, 801-820.

CORRE, Philippe Le (2019). "A Divided Europe's China Challenge". *East Asia Forum* e *Carnegie*. November 26, 2019. (https://carnegieendowment.org/2019/11/26/divided-europe-s-china-challenge-pub-80437).

COSKUN, Benzen B. (2013). "Turkey". BIEHL, Heiko, GIEGERICH, Bastian e JONAS, Alexandra (Ed.) (2013), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Accross the Continent*, Potsdam: Springer VS.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé (1999). *Traité de stratégie*. Paris, Economica, 1999.

COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia, Volume I*. Instituto de Altos Estudos Militares: Lisboa.

COUTO, Abel Cabral (1989). *Elementos de Estratégia, Volume II*. Instituto de Altos Estudos Militares: Lisboa.

COX, Robert W. (1986). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.

CUPERUS, René (2021). "Should we fear a more powerful Germany?" *BrusselsReport.eu* September 7, 2021. https://www.brusselsreport.eu/2021/09/07/should-we-fear-a-more-powerful-germany/

DAHRENDORF, Ralf (1990). *Reflexões sobre a Revolução na Europa: Carta inicialmente destinada a um cavalheiro de Varsóvia, em 1990*. Gradiva: 1990.

DEGAUT, Marcos (2016), *Ideas, Beliefs, Strategic Culture, and Foreign Policy: Understanding Brazil's Geopolitical Thought*. Orlando: University of Central Florida.

DEPARTMENT OF DEFENSE (2006). *COMPARATIVE STRATEGIC CULTURES CURRICULUM PROJECT*. *Advanced Systems and Concepts Office/Defense Threat Reduction Agency.*

DERMAN, Giray S., OBA, Hande (2016). "Making a Determination from the Operational Code of a New and Influential Actor: President of Turkey Recep Tayyip Erdogan", *bilig*, Autumn/2016/Number 79, 45-67.

DEUTCH, Jillian, WHEATON, Sarah (2021). How Europe fell behind on vaccines. The EU secured some of the lowest prices in the world. At what cost? Politico. January 27, 2021. (https://www.politico.eu/article/europe-coronavirus-vaccine-struggle-pfizer-biontech-astrazeneca/)

DEUTSCH, Karl W., et al. (1957), "Political Community and the North Atlantic Area" in Nelsen, Brent F., Stubb, Alexander (Eds) (2003), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, 3rd Ed., 121-143, London: Lynne Rienner Publishers.

DIMITROV, S., DIMITROVA, T. (2013). "Aspetos Geopolíticos da crise no Kosovo". *The Overarching Issues of the European Space*. Ed. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp. 411-421.

DOUGHERTY, James E., PFALTZGRAFF, Robert L. (2001), *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto*, Lisboa: Gradiva (2011).

DRENT, Margriet (2018). *European strategic autonomy: Going it alone?* Policy Brief August 2018. Clingdael Netherlands Institute of International Relations. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-08/PB_European_Strategic_Autonomy.pdf.

DRISCOLL, Dana (2011). *Introduction to Primary Research: Observations, Surveys, and Interviews*. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.

DUCLOS, Michel (2021). "Russia's National Security Strategy 2021: the Era of "Information Confrontation". *Articles Institut Montaigne*. 2 August 2021. (https://www.institutmontaigne.org/en/blog/russias-national-security-strategy-2021-era-information-confrontation).

DUGIT-GROS, Louis, BORSCHCHEVSKAYA, Anna, EISENSTADT, Michael, NADIMI, Farzin, ROME, Henry (2023). "After Ukraine: Russia's potential military and nuclear compensation to Iran". *Washington Institute for Near East Policy*. January 20, 2023. https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/after-ukraine-russias-potential-military-and-nuclear-compensation-iran

DU Zhihang, WALSH, Matthew (2023). "US shifts from 'decoupling' to 'small yard, high fence' on China". *Nikkei* February 16, 2023.

https://asia.nikkei.com/Spotlight/Caixin/US-shifts-from-decoupling-to-small-yard-high-fence-on-China

DW (2021). Greece makes new claims for WWII reparations. *DW*. April 5, 2021. https://www.dw.com/en/greece-makes-fresh-wwii-reparation-claims-from-germany/a-57102886

DW (2022). "Poland demands €1.3 trillion in reparations from Germany". *DW.* 3 October 2022. https://www.dw.com/en/poland-demands-13-trillion-in-wwii-reparations-from-germany/a-63322046

DW (2023). "Russia adopts new anti-West foreign policy strategy". *DW*. March 31, 2023. https://www.dw.com/en/russia-adopts-new-anti-west-foreign-policy-strategy/a-65198660

DYSON, Stephen B., PARENT, Matthew J. (2018). "The operational code approach to profiling political leaders: understanding Vladimir Putin", *Intelligence and National Security*, 33:1, 84-100.

EASTON, David (1957). "An Approach to the Analysis of Political Systems". *World Politics*, Vol. 9, No. 3. (April 1957), pp 383-400.

ECONOMIDES, Spyros (2013). "Greece". In BIEHL, Heiko, GIEGERICH, Bastian e JONAS, Alexandra (Ed.) (2013), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Accross the Continent*, Potsdam: Springer VS.

EICHENGREEN, Barry (2011). *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar*. Oxford: Oxford University Press.

EICHENGREEN, Barry (2022). "Sanctions, SWIFT, and China's cross-border interbank payments system". *Marshall Papers May 2022*. Center for Strategic & International Studies. https://www.csis.org/analysis/sanctions-swift-and-chinas-cross-border-interbank-payments-system

EISENHOWER, Dwight D. (1961). *Farewell Address*. https://www.eisenhowerlibrary.gov/research/online-documents/farewell-address.

ERLANGER, Steven (2021). "The Sharp U.S. Pivot to Asia Is Throwing Europe Off Balance". *New York Times*. September 28, 2021. https://www.nytimes.com/2021/09/17/world/europe/biden-china-europe-submarine-deal.html

ERMARTH, Fritz W. (2006). *Russia's strategic culture: Past, present and…in transition?* Palos: U.S. Defense Threat Reduction Agency.

ESTANQUE, Elísio (2023). "O poder, o silêncio e a bajulação". *Público*. 25 de abril de 2023, p. 10.

EURONEWS (2022). "Poland formally demands €1.3 trillion from Germany in WWII reparations". October 3, 2022. (https://www.euronews.com/2022/10/03/poland-formally-demands-13-trillion-from-germany-in-wwii-reparations)

EUROPEAN UNION (2003). European Security Strategy 'A Secure Europe in a Better World', pp.1-15, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf, (acedido 11Ago2019).

EUROPEAN UNION (2016). *Shared vision, Common Action: a Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. pp.1-60, https://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe.

EUROPEAN UNION (2019). *EU-China – A strategic outlook*. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. European Commission and HR/VP contribution to the European Council. 12 March 2019. https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook

EUROPEAN UNION (2021). *The EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific*. Joint Communication to the European Parliament and the Council 24 (final). 16.09.2021.

EUROPEAN UNION (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.*

EUROPEAN UNION (2023). *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, 10 January 2023.* https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/

FANG Wan (2018). "How 'unconditional' is China's foreign aid?". *DW*. May 5, 2018. https://www.dw.com/en/how-unconditional-is-chinas-foreign-aid/a-43499703

FARRELL, Theo (2002). Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program. *International Studies Review* Vol. 4, No 1, pp. 49-72.

FARREL, Theo (2005). "Strategic culture and American Empire". *The SAIS Review of International Affairs*, Vol. XXV, N. 2, pp. 3-18.

FEARON, J., & WENDT, A. (2002). Rationalism v. constructivism: A skeptical view. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations*. (1st ed., pp. 52-73). London: SAGE Publications Ltd.

FERGUSON, Niall (2012). *O Declínio do Ocidente: Como as Instituições de Degradam e a Economia Morre*. Publicações D. Quixote. Edição Especial: Biblioteca Expresso (2019).

FERNANDES, António H. (2019). A dicotomia marítimo versus continental: uma aporia epistemológica da geopolítica. *Revista Nação e Defesa*, 151, 133-144.

FERNANDES, António H. (2014). *A estratégia Integral e a Guerra Subversiva*. Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto. IESM: Lisboa.

FERNANDES, José P. T. (2023). "Ordem internacional baseada em regras, EUA e China". *Público*. 1 de abril de 2023.

FERREIRA, Leonídio P. (2023). "América e China às avessas". *Diário de Notícias* p. 2. 2 de março de 2023.

FERREIRA, M. J. Militão (2016), *A União Europeia e as Dinâmicas da Europeização: Uma Abordagem Introdutória*, ISCSP, Lisboa.

FIGES, Orlando (2023). "Se Putin viesse a ser substituído, talvez fosse por alguém ainda mais extremista". *Público*. 26 de novembro de 2022. Entrevista de Teresa de Sousa.

FINANCIAL TIMES (2023). “India’s democratic backsliding: decline of political freedoms under Modi is tragic for the country”. Editorial de 21 April 2023.

FINNEMORE, Martha, SIKKINK, Kathryn (1998). “International Norm Dynamics and Political Change”. *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 887-917. The IO Foundation and the MIT.

FIOTT, Daniel (2018). *Strategic autonomy: Towards ‘European sovereignty’ in defence?* European Union Institute for Security Studies, Brief 12/1018. https://www.iss.europa.eu/.

FIOTT, Daniel, MISSIROLI, Antonio, TARDY, Thierry (2017). “Permanent Structured Cooperation: What’s in a Name?”. *CHAILLOT PAPERS 142* November 2017. EU Institute for Security Studies.

FIOTT, Daniel, MAULNY, Jean-Pierre (2021). “What scope for EU-US defence industrial cooperation in the 2020s?” *Armament Industry European Research Group* (Ares Group) #70 Policy Paper September 2021

FLEMING, Sam, HANCOCK, Alice, ESPINOZA, Javier (2023). “Can the EU keep up with the US on green subsidies?”. *Financial Times* 2 February 2023, p. 19.

FLICK, Uwe (2005). *Métodos Qualitativos na investigação Científica*. Monitor. Lisboa.

FRACHON, Alain (2023). “Russia finds itself dependent on China”. *Le Monde*. February 14, 2023. https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2023/02/14/russia-finds-itself-dependent-on-china_6015803_23.html

FRANCE INFO (2021). “Jean-Yves Le Drian dénonce "un coup dans le dos" après la rupture du contrat des sous-marins par l'Australie”. https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/armee-et-securite/rupture-du-contrat-des-sous-marins-par-l-australie-c-est-un-coup-dans-le-dos-denonce-jean-yves-ledrian_4770743.html#xtor=CS2-765-%5Bshare%5D-).

FRANKE, Ulrike, VARMA, Tara (2018). *Independence Play: Europe’s pursuit of strategic autonomy*. European Council on Foreign Relations, https://www.ecfr.eu.

FREEDBERG Jr., Sydney J. (2023). “RAND experts fear stalemate ‘frozen conflict’ in Ukraine”. *Breaking Defense*. February 3, 2023.

https://breakingdefense.com/2023/02/rand-experts-fear-stalemate-frozen-conflict-in-ukraine/

FREEDMAN, Lawrence (2006). "The Revolution in Strategic Affairs". *Adelphi Paper 379*. London: International Institute for Strategic Studies.

FREEDMAN, Lawrence (2013). *Strategy: A History*. Oxford University Press: New York.

FREIRE, Raquel (2022). "Narrativa Estratégica Russa, Espaço Pós-Soviético e Ucrânia: Regresso ao Passado?". *Nação e Defesa n.º 162*. Pp. 27-43. IDN: Lisboa.

FREIXO, Manuel João (2010). *Metodologia Científica. Fundamentos Métodos e Técnicas*. Instituto Piaget, Lisboa.

FRIEDMAN, George (2017). "From the Intermarium to the Three Seas". *Geopolitical Futures*, 7 July 2017. https://geopoliticalfutures.com/intermarium-three-seas/.

FRIEDMAN, George (2019). "Britain and the United States". *Geopolitical Futures*. September 24, 2019.

FUJII, William M. Zolinger (2021). "'My Order, My Rules': China and the American Rules-Based Order in Historical Perspective". *E-International Relations*. December 28, 2021. https://www.e-ir.info/2021/12/28/my-order-my-rules-china-and-the-american-rules-based-order-in-historical-perspective/

FUKUYAMA, Francis (2004). *A Construção de Estados: Governação e Ordem Mundial no Século XXI*. Lisboa: Gradiva.

FUKUYAMA, Francis (2006). *Depois dos Neoconservadores: A América na Encruzilhada*. Lisboa: Gradiva.

FUKUYAMA, Francis (2018). *Identidades: A Exigência de Dignidade e a Política do Ressentimento*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

GABUEV, Alexander (2023). "Russia's reliance on China will outlast Vladimir Putin". *Carnegie Endowment for International Peace*. March 18, 2023. https://carnegieendowment.org/2023/03/18/russia-s-reliance-on-china-will-outlast-vladimir-putin/kn3r

GALEOTTI, Mark (2019). *Living in Different Worlds: The European Union and Russian Political War*. George C. Marshall European Center for Security Studies. September 2019, Number 039 (https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/living-different-worlds-european-union-and-russian-political-war-0).

GANESH, Janan (2023). "The west will rue its embrace of protectionism". *Financial Times* January 24, 2023.

GANNON, J. Andrés (2022). "If Russia goes nuclear: Three scenarios for the Ukraine war". *Council on Foreign Relations*. November 9, 2022. https://www.cfr.org/article/if-russia-goes-nuclear-three-scenarios-ukraine-war

GASPAR, Carlos (2022). *O Fim da Europa*. Instituto de Defesa Nacional: Lisboa.

GATES, Robert M. (2011). *Remarks at the Security and Defense Agenda*, June 2011, Brussels, Belgium. http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839 (consultado em 4 julho 2018).

GATES, Robert (2011). "Transcript of Defense Secretary's Gates Speech on NATO's Future". *The Wall Street Journal*, June 10, 2011.

GEORGE, Alexander L. (1967). *The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making*. The Rand Corporation: Santa Monica, California.

GERNET, Jacques (1974). *O Mundo Chinês – Uma Civilização e uma História*. Cosmos: Lisboa e Rio de Janeiro.

GITTLESON, Ben and CATHEY, Libby (2020). Trump says US 'probably' will move troops from Germany to Poland, slams Berlin for owing 'lot of money' to NATO. *Abc News*. 24 June 2020 https://abcnews.go.com/Politics/trump-move-troops-germany-poland-slams-berlin-owing/story?id=71434059

GLOANNEC, Anne-Marie Le (2001). "Germany's Power and the Weakening of States in a Globalized World: Deconstructing a Paradox". *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 03.

GODDARD, Stacie E., KREBS, Ronald R. (2015). “Rhetoric, Legitimation, and Grand Strategy”. *Security Studies*, 24:1, 5-36.

GODET, Michel (1993). *From Anticipation to Action: A Handbook of Strategic Prospective*. Paris, UNESCO Publishing.

GODET, Michel (2000). “The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and Pitfalls”. *Technological Forecasting and Social Change,* 65, 3–22.

GODET, Michel, ROUBELAT, Fabrice (1996). “Creating the Future: The Use and Misuse of Scenarios”. *Long Range Planning*, Vol. 29, No. 2, pp. 164-171.

GODET, Michel, MONTI, Régine, MEUNIER, Franci, ROUBELAT, Fabrice (2000). *Scenarios and Strategies: A Toolbox for Scenario Planning*. Paris, Cahiers du LIPS, LIPS Working Papers.

GODET, Michel, DURANCE, Philippe, GERBER, Adam (2008). *Use and Misuse of Scenario Building*. Research Working Paper #10. Cahiers du LIPSOR.

GOLDSTEIN, Avery (2005). *Rising to the Challenge: China’s Grand Strategy and International Security*. Stanford University Press.

GONÇALVES, Graça Penha (2021). *Soberania e Responsabilidade de Proteger – uma abordagem conceptual sobre a imposição da paz no âmbito da intervenção securitária das Nações Unidas*. Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutora em Ciência Política. ISCSP: Lisboa.

GRAÇA, Pedro Borges (2014). “A Área dos Estudos Estratégicos”. *Política Internacional e Segurança*, n.º 10 (2014), pp. 65-81.

GRAY, Colin (1986). *Modern strategy*. Oxford: Oxford University Press.

GRAY, Colin (1986). *Nuclear Strategy and National Style.* Lanham, MD: Hamilton Press.

GRAY, Colin (1999). “Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back, in: *Review of International Studies*, 25, p. 49-69.

GRAY, Colin (2006). *Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture*. USA: Defense Threat Reduction Agency.

GRAY, Colin (2006). “Document No. 1: The Quadrennial Defense Review (QDR), 2006, and the Perils of the Twenty-First Century”, *Comparative Strategy*, Vol. 25, No. 2, pp. 141-148.

GRAY, Colin (2013). *Perspectives on Strategy*. Oxford University Press.

GRAY, Colin (2016). *Strategy and Politics*. Routledge: London and NY.

GREENE, Robert (2022). “Southeast Asia’s growing interest in non-dollar financial channels and renminbi’s potential role”. *Carnegie Endowment for International Peace*. August 28, 2022. https://carnegieendowment.org/2022/08/22/southeast-asia-s-growing-interest-in-non-dollar-financial-channels-and-renminbi-s-potential-role-pub-87731

GREVI, Giovanni (2019). *Strategic autonomy for European choices: The key to Europe’s shaping power*. Discussion Paper, European Policy Centre.

GRIECO, Kelly A. (2022). “Strategy Overextends Europe into the Indo-Pacific”. “Experts React: Biden Administration’s National Security Strategy: Scholars provide their expert views on how the National Security Strategy handles top issues in U.S. foreign policy”. *Stimson Program Reimagining US Grand Strategy*. October 14, 2022. https://www.stimson.org/2022/experts-react-biden-administrations-national-security-strategy/

GÜLER, Mehmet Çağatay, SHAKIROVA, Anna (2021). *Deciphering Russia’s 2021 National Security Strategy Document*. SETA Perspective. Number 67. September 2021.

GUZZINI, Stefano (2005). “The Concept of Power: A Constructivist Analysis”. *Millennium: Journal of International Studies* 33: 495–521.

HAAS, Peter M. (1992). “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization*. Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter, 1992), pp. 1-35. The MIT Press.

HABERMAS, Jürgen (2011). *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa*. Edições 70: Lisboa.

HADFIELD, Amelia (2005). “The EU and Strategic Culture: Virtual Identity vs Uploaded Preferences”. *Journal of Contemporary European Research Volume 1 Issue 1*.

HAGLUND, David G. (2013). "'Let's Call the Whole Thing Off'? Security Culture as Strategic Culture". SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 11-33. New York: Routledge.

HAINE, Jean Yves (2013). "The Failure of a European Strategic Culture – EUFOR CHAD: The Last of its Kind?". SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 99-120. New York: Routledge.

HARRIES, MATTHEW (2020). "Will America Help Britain Build a New Nuclear Warhead?" October 22, 2020. (https://warontherocks.com/2020/10/will-america-help-britain-build-a-new-nuclear-warhead/).

HASS, Ryan (2021). "How China is responding to escalating strategic competition with the US". *China Leadership Monitor* and *Brookings Article* March 1, 2021. (https://www.brookings.edu/articles/how-china-is-responding-to-escalating-strategic-competition-with-the-us/)

HELWIG, Niklas (2020). *EU Strategic Autonomy: A Reality Check for Europe's Global Agenda*. FIIA Working Paper 119. October 2020.

HELWIG N., JOKELA J., KUUSIK P. & RAIK K (2021). *Nordic-Baltic Perspectives on European Sovereignty and Strategic Autonomy: A Northern Agenda for an Open and Secure Europe*. Estonian Foreign Policy Institute (May 2021). (https://icds.ee/en/a-northern-agenda-for-an-open-and-secure-europe).

HELWIG, Niklas, SINKKONEN, Ville (2020). "Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term". *European Foreign Affairs Review* 27, Special Issue (2022): 1–20.

HESS, Stephen (2017). "Eisenhower's farewell addresses: a speechwriter remembers". *Brookings.* https://www.brookings.edu/research/eisenhowers-farewell-addresses-a-speechwriter-remembers/.

HIRST, Tomas (2015). *A brief history of China's economic growth*. World Economic Forum July 30, 2015. https://www.weforum.org/agenda/2015/07/brief-history-of-china-economic-growth/

HOANG Thi Ha (2023). *Why Is China's Global Security Initiative Cautiously Perceived in Southeast Asia?* Yusof Ishak Institute. February 22, 2023. https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2023-11-why-is-chinas-global-security-initiative-cautiously-perceived-in-southeast-asia-by-hoang-thi-ha/

HOOPER, John, BLACK, Ian (2003). "Anger at Rumsfeld attack on 'old Europe': Transatlantic row as Berlin and Paris hit back at US defence chief". *The Guardian*. January 24, 2003. (https://www.theguardian.com/world/2003/jan/24/germany.france)

HOWORTH, Jolyon (2018). Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic defence relations? *Journal of European Integration, 40*(5), 523-537.

HUNTINGTON, Samuel P. (1996). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Gradiva, Lisboa, edição de 2001.

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR (2016). *Orientações metodológicas para a orientação de trabalhos de investigação*. CID/IUM: Lisboa.

IRONDELLE, Bastien, SCHMITT, Olivier (2013). "France" in BIEHL, Heiko, GIEGERICH, Bastian e JONAS, Alexandra (Ed.) (2013), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Accross the Continent*, Potsdam: Springer VS.

IŠTOK, Robert, KOZÁROVÁ, Irina, POLAČKOVÁ, Anna (2021). "The Intermarium as a Polish Geopolitical Concept in History and in the Present". *Geopolitics*, 26:1, 314-341. DOI: 10.1080/14650045.2018.1551206.

JAKOBSSON, A. Ken, STOLZ, Marcel (2021). Principled Big Tech: European Pursuit of Technological Autonomy. *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU*, 67 FIIA Report 105–127 (N. Helwig ed. 2021). https://www.fiia.fi/julkaisu/strategic-autonomy-and-the-transformation-of-the-eu.

JÄRVENPÄÄ, Pauli, MAJOR, Claudia and SAKKOV, Sven (2019). *European Strategic Autonomy: Operationalising a Buzzword*. International Centre for Defence and Security, p. 12, *https://icds.ee/*.

JEPPERSON, Ronald L., WENDT, Alexander, e KATZENSTEIN Peter J. (1996). "Norms, Identity and Culture in National Security", in KATZENSTEIN, Peter J. (Editor) (1996), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York.

JERVIS, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press.

JERVIS, Robert (2009). *Deterrence, Rogue States, and the U.S. Policy*. PAUL, T. V., MORGAN, Patrick M., WIRTZ, James J. (Eds). Complex Deterrence Strategy in the Global Age. The University of Chicago Press: Chicago and London.

JERVIS, Robert (2016). "War and Misperception" in BETTS, Richard K. (Ed.) *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. 194-210. 4th Ed. London & New York: Routledge.

JERVIS, Robert (2016). "Cooperation Under the Security Dilemma" in BETTS, Richard K. (Ed.) *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. 425-441. 4th Ed. London & New York: Routledge.

JOHNSTON, Alastair Iain (1995a), "Thinking about Strategic Culture", *International Security*, 19:4, 32-64.

JOHNSTON, Alastair Iain (1995b) *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton: Princeton University Press.

JOHNSTON, Alastair Iain (1996). "Cultural Realism and Strategy in Maoist China" in KATZENSTEIN, Peter J. (Editor), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York.

JONES, David R. (1990). "Soviet strategic culture". In Carl G. Jacobsen (ed.), *Strategic power: USA/USSR*. London: St. Martin's Press.

JONES, Seth (2003). "The European Union and the Security Dilemma". *Security Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 114-156.

JONES, Seth (2006). "The Rise of a European Defense", *Political Science Quarterly*, Vol. 121, No. 2, pp. 241-267.

JUUL, Peter, MALIK, Heba (2022). "A Primer on the 2022 National Security Strategy". *Center for American Progress*. October 19, 2022. https://www.americanprogress.org/article/a-primer-on-the-2022-national-security-strategy/

JUNK, Julian, DAASE, Christopher (2013). "Germany" in BIEHL, Heiko, GIEGERICH, Bastian e JONAS, Alexandra (Ed.) (2013), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Accross the Continent*, Potsdam: Springer VS.

KACZMARSKI, Marcin (2005). *The Policy of Russia towards the European Union*. Reports&Analyses 13/05. Center for International Relations. Warszawa.

KAGAN, Robert (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: A. Knopf.

KAMMEL, Arnold H. (2013). "Putting Ideas into Action: EU Civilian Crisis Management in the Western Balkans". SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 142-160. New York: Routledge.

KAPOOR, Nivedita (2021a). "Russia-EU Relations: The End of a Strategic Partnership". *ORF Issue Brief No. 451*, March 2021. Observer Research Foundation.

KAPOOR, Nivedita (2021b). "Russia's new national security strategy". *Atlantic files*, July 07, 2021. Observer Research Foundation. (https://www.orfonline.org/expert-speak/russias-new-national-security-strategy/).

KARLSEN, Geir Hågen (2019). *Divide and rule: ten lessons about Russian political influence activities in Europe*. Palgrave Communications (https://doi.org/10.1057/s41599-019-0227-8).

KATZENSTEIN, Peter J. (Editor) (1996), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York.

KAUFFMANN, Sylvie (2022). "Germany is struggling to give shape to a new foreign policy". *Financial Times*, June 26, 2022 (https://www.ft.com/content/042dd1c2-89ef-4ab7-b2df-79c880bb68a0).

KAUFFMANN, Sylvie (2023). "Failure is not an option when it comes to EU enlargement". *Financial Times*, May 19, 2023, p. 23.

KELLY, Robert E., POAST, Paul (2022). "The Allies Are Alright: Why America Can Get Away with Bullying Its Friends". *Foreign Affairs*. March/April 2022: 131-143.

KEOHANE, Robert O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

KIER, Elizabeth (1995), "Culture and Military Doctrine: France between the Wars", *International Security*, 19:4, 65-93.

KIM, Lucian (2022). "Why isn't Russia a democracy". *Foreign Policy*. October 30, 2022. https://foreignpolicy.com/2022/10/30/russia-democracy-putin-soviet-union-cold-war/

KISSINGER, Henry (2002). *Does America Need a Foreign Policy? Towards a Diplomacy for the Twenty-First Century*. New York: Simon and Schuster.

KISSINGER, Henry (2011). *Da China*. Lisboa: Quetzal.

KISSINGER, Henry (2014). *A Ordem Mundial*. Lisboa: D. Quixote.

KISSINGER, Henry (2023). *Liderança*. Lisboa: D. Quixote.

KNIGHT, Ben (2022). "Germany's Russia policy in tatters after Russian invasion of Ukraine". *DW* 24.02.2022. (https://www.dw.com/en/germanys-russia-policy-in-tatters-after-russian-invasion-of-ukraine/a-60874697).

KNIGHT, Ben (2016). "New files shed light on Thatcher's anti-German fears", *Deutsche Welles*, December 12, 2016. https://www.dw.com/en/new-files-shed-light-on-thatchers-anti-german-fears/a-36957838

KOWERT, Paul, LEGRO, Jeffrey (1996), "Norms, Identity and their Limits: A Theoretical Reprise" in KATZENSTEIN, Peter J. (Editor), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York.

KRAEMER, Moritz (2023). "EU bonds haven't lived up to high expectations". *Financial Times*. 18 April 2023, p. 12.

KRAMP-KARRENBAUER, A. (2020). *Europe Still Needs America*. Politico Europe (2 Nov. 2020), https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/

KRZYSZTOSZ, Aleksandra (2022). “Ukraine, Poland, UK to form new alliance”. *Euractiv*. 2Fev2022. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/ukraine-poland-uk-to-form-new-alliance/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=18617&pnespid=7aNuVHVFNKxA2PTSvjjuTIqc4xH2V4NxNPKunrtqrkdmDw_IGvWrhCBI0D4k8G2qLH1Wr1.y

KUDNAMI, Hans (2018). *The necessity and impossibility of European strategic autonomy*. German Marshall Fund. January 2018.

KUOSA, Tuomo (2011). *Practising Strategic Foresight in Government: The Cases of Finland, Singapore and the European Union*. S. Rajaratnam School of International Studies Monograph No. 19.

KUOSA, Tuomo (2012). *The Evolution of Strategic Foresight: Navigating Public Policy Making*. Routledge: London and New York.

LANTIS, Jeffrey S. (2006). *Strategic Culture: from Clausewitz to constructivism*. USA: Defense Threat Reduction Agency.

LARUELLE, Marlene, RIVERA, Ellen (2019). *Imagined Geographies of Central and Eastern Europe: The Concept of Intermarium*. IERES Occasional Papers, March 2019. Institute for European, Russian, and Eurasian Studies. The George Washington University.

LAU, Stuart (2023). “EU’s von der Leyen calls on tougher policy on China ahead of Beijing visit”. *Politico*. Marc 30, 2023. https://www.politico.eu/article/eus-ursula-von-der-leyen-xi-jinping-calls-for-tougher-policy-on-china-ahead-of-beijing-visit/

LEITES, Nathan (1951). *The Operational Code of the Politburo*. The Rand Corporation, McGraw-Hill Book Company Inc., New York, Toronto, London.

LEONARD, Mark et al. (2020). *Redefining Europe’s economic sovereignty*. Bruegel. https://www.bruegel.org/.

LEONARD, Mark, HACKENBROICH, Jonathan (2022). *The birth of a geopolitical Germany: The only way for Germany to escape its historical inhibitions and be true*

to its post-war development is to change. The European Forum on Foreign Relations, 28 February 2022. https://ecfr.eu/article/the-birth-of-a-geopolitical-germany/

LI, Hansong (2021). The "Indo-Pacific": Intellectual Origins and International Visions in Global Contexts. Published online by Cambridge University Press: **04 June 2021** https://www.cambridge.org/core/journals/modern-intellectual-history/article/indopacific-intellectual-origins-and-international-visions-in-global-contexts/21B142B132F694349D46CAD22EA8C7CD#fn1

LIANOS, Paraschos (2008). *European Strategic Culture: Assessing the ESDP Years (1998-2005)*. University of Leicester.

LIBEK, Elina (2019a). *European Strategic Autonomy: A Cacophony of Political Visions*. December 19, 2019. Estonian International Centre for Security and Defence. https://icds.ee/en/european-strategic-autonomy-a-cacophony-of-political-visions/

LIBEK, Elina (2019b). *The European Union's quest for strategic autonomy: divergence of understandings across member states and its implications for cooperation*. Tartu Ülikool. https:// dspace.ut.ee/.

LIEBERTHAL, Kenneth G. (2011). "The American Pivot to Asia". *Brookings*. December 21, 2011

https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/

LINDLEY-FRENCH, J. (2002). "In the Shade of Locarno? Why European Defence is Failing". *International Affairs*, 78: 4, pp. 789–811.

LINDLEY-FRENCH, Julian (2009a). "Enhacing Stabilization and Reconstruction Operations: A Report of the Global Dialogue between the European Union and the United States", *CSIS Report*, January 2009.

LINDLEY-FRENCH Julian (2009b). "Stabilization and Reconstruction: Europe's Chance to Shed its 'Junior Partner' Status", Europe's World, Autumn 2009).

LIPPERT, Barbara, von ONDARZA, Nicolai and PERTHES, Volker (eds.) (2019). *European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests*. SWP Research Paper 4 March 2019. Berlin: German Institute for International and Security Affairs.

LISKA, George (1962). *Nations in Alliances: The Limits of Interdependence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LIZZA, Ryan (2011). “Leading from behind”. *New Yorker*. April 26, 2011. (https://www.newyorker.com/news/news-desk/leading-from-behind)

LOCKE, Edward (2010). “Refining strategic culture: return of the second generation”. *Review of International Studies*, 36: 3, pp. 685–708.

LORENA, Sofia (2023). “A guerra vista a partir de outros continentes”. *Público* 25 de março de 2023 p. 11.

LÜBKEMEIER e THRÄNERT, 2021:103-104 in MAIHOLD, Günther, MAIR, Stefan, MÜLLER, Melanie, VORRATH, Judith, WAGNER, Christian (eds.) (2021). *German Foreign Policy in Transition: Volatile Conditions, New Momentum*. SWP Research Paper 10. German Institute for International and Security Affairs. December 2021: Berlin.

LUCAS, Arlindo Neves (2021). *A Indústria de Defesa na Estratégia Global da União Europeia: Riscos e Potencialidades*. Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais na especialidade de Estudos Estratégicos. ISCSP.

LUCE, Edward (2023). “There is a new Washington consensus”. *Financial Times*. 20 April 2023, p. 21.

LUSA (2023a). *Portugal vai exigir equilíbrio no novo modelo europeu de ajudas de Estado*. 2023-02-08 15h45. PMF/SF.

LUSA (2023b). *Ucrânia: Costa insiste em reformas na UE antes da adesão e quer fórum de países atlânticos*. 2023-02-08 16h26. PMF/JPS.

LUSA (2023c). *Macron defende que a Europa precisa de aliados mas não os pode escolher*. 2023-04-11, 18h57. RJP/PDF.

LUTTWAK, Edward N. (1987). *Strategy. The Logic of War and Peace*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.

LYNCH, Suzanne, CAULCUTT, Clea (2022). “Macron’s new political community opens Pandora’s box”. *Politico*. October 6, 2022. (https://www.politico.eu/article/macron-new-european-political-community-open-pandora-box/)

MACEDO, Jorge Borges de (2006). *História Diplomática de Portugal – Constantes e Linhas de Força. Estudo de Geopolítica*. 2ª ed. (1ª ed. 1987). Lisboa: Tribuna da História.

MACKINDER, Halford J. (1943). "The Round World and the Winning of the Peace". *Foreign Affairs* Vol. 21 July 1943 No. 4.

MACKINDER, Halford J. (1962). *Democratic ideals and reality*. New York: W. W. Norton.

MACMILLAN, Alan (1996). *Strategic Culture and British Grand Strategy 1945-1952*. A dissertation presented for the degree of Philosophiae Doctor in the Department of International Politics. Aberystwyth: University of Wales.

MACRON, Emmanuel (2017). *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique***.** Elysée 26 septembre 2017. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique

MADDUX, Catherine (2014). "US Pivot to Asia Demands Delicate Balancing Act". *Voice of America News*. September 21, 2014. (https://www.voanews.com/a/us-committed-to-asia-pivot-amid-new-middle-east-tumult/2454413.html)

MAHNKEN, Thomas G. (2011). *United States Strategic Culture*. Palos: U. S. Defense Threat Reduction Agency.

MAMEDE, Ricardo Paes (2023). "Os negócios da China não vão acabar tão cedo". *Público* 15 de maio de 2023, p. 9.

MARGARAS, Vasili (2009). "Working together, thinking differently?", A presentation on the development of the strategic culture of the EU through the study of ESDP. Paper Presented at The Centre (www.thecentre.eu), Brussels, as part of the 2009 UACES Brussels Seminars Series, 31 March 2009.

MARK, Craig (2017). "Japan Debates Changing Its Pacifist Constitution. Can Shinzo Abe actually succeed in his plan to amend Article 9?". *The Diplomat.* https://thediplomat.com/2017/05/japan-debates-changing-its-pacifist-constitution/

MARTIN, Katie, CHASSANY, Anne-Sylvaine (2023). "Davos delegates praise Biden's 'huge' green package, as Europe voices complaints". *Financial Times* p. 4. January 21, 2023.

MASSAD, Joseph (2022). "Josep Borrell's European 'garden' is built on the plunder of the 'jungle'". *Middle East Eye*. October 19, 2022. https://www.middleeasteye.net/opinion/eu-josep-borrell-europe-garden-built-on-plunder-jungle

McBRIDE, James, BERMAN, Noah, CHATZKY, Andrew (2023). *China's Massive Belt and Road Initiative*. Council on Foreign Relations. February 2, 2023. www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative

McKINSEY & COMPANY (2022). *The CHIPS and Science Act: Here's what's in it*. October 4, 2022. https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/the-chips-and-science-act-heres-whats-in-it

MEARSHEIMER, John J. (1990). "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 1, (1990), pp. 5-56.

MEARSHEIMER, John J. (2001). "The Future of the American Pacifier". *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5, pp. 46-61.

MEARSHEIMER, John J. (2001a), *The Tragedy of Great-Power Politics*, New York: Norton.

MEARSHEIMER, John J. (2021). "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics". *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6, November/December 2021, pp. 48-58.

MEARSHEIMER, John J. (2022), "Mearsheimer and His Critics: Mearsheimer Replies", *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 2, March/April 2022, pp. 184-188.

MEARSHEIMER, John J., WALT, Stephen M. (2016). "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy". *Foreign Affairs*, Vol. 95(4), July/August 2016, pp. 70-83.

MEIJER Hugo and BROOKS Stephen G. (2021). "Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back". *International*

Security, Vol. 45, No. 4 (Spring 2021), pp. 7–43, https://doi.org/10.1162/isec_a_00405

MEYER, Christoph O. (2004). "Theorising European Strategic Culture: Between Convergence and The Persistence of National Diversity". Centre for European Policy Studies. CEPS Working Document No. 204 June 2004.

MEYER, Christoph O. (2005). "Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms". *European Journal of International Relations.* SAGE Publications and ECPR-European Consortium for Political Research, Vol. 11(4): 523–549.

MEYER, Christoph O. (2006), The *Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York.

MEYER, Christoph O. (2011). "The Purpose and Pitfalls of Constructivist Forecasting: Insights from Strategic Culture Research for the European Union's Evolution as a Military Power". *International Studies Quarterly* (2011) 55, 669–690.

MILOSEVICH, Mira July (2021). *Russia's Westpolitik and the European Union*. Center for Strategic and International Studies.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE's REPUBLIC OF CHINA (2018). *China's Policy Paper on the European Union*. December 2018. https://english.mee.gov.cn/Resources/publications/Whitep/202101/t20210129_819308.shtml

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE's REPUBLIC OF CHINA (2022). *The Global Security Initiative Concept Paper*. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202302/t20230222_11029589.html

MINTZBERG, Henry (1994). "The Rise and Fall of Strategic Planning". *Harvard Business Review* 72(1) (1994), 107–114.

MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce, LAMPEL, Joseph (1998). *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York: The Free Press.

MINTZBERG, Henry, WATERS, James A. (1985). "Of Strategies, Deliberate and Emergent". *Strategic Management Journal* 6, no. 3 (July–September 1985): 257-272.

MIRANDA, Elisabete (2023). "'Estamos a fazer tudo para evitar uma guerra comercial' com os EUA". *Expresso Economia*, 3 de fevereiro de 2023, p. 10.

MITZEN, Jennifer (2006). "Ontological Security in World Politics: State Identity and Security Dilemma". *European Journal of International Relations*. SAGE Publications and ECPR-European Consortium for Political Research, Vol. 12(3): 341-370.

MORAWIECKI, Mateusz (2022). "Uma Polónia independente como o fundamento da segurança do Ocidente". *Diário de Notícias*. 14 de novembro de 2022.

MOREIRA, Adriano (2005). *Teoria das Relações Internacionais* (5.ª edição). Coimbra: Almedina.

MOREIRA, Adriano (2014). Ciência Política (6ª ed.). Coimbra: Almedina.

MULAKALA, Anthea (2022). *China's Global Development Initiative: soft power play or serious commitment?* Development Policy Center. October 18, 2022. https://devpolicy.org/chinas-gdi-soft-power-play-or-serious-commitment-20221018/

NATO (2016). *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. July 8, 2016. (https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm)

NATO (2018). *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. July 10, 2018. (https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm)

NATO (2019). *London Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*. London, 3-4 December 2019. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm

NATO (2021). *Brussels Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm

NATO (2021). *Audience Research: pre-Summit polling results*. 11 June 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_184687.htm

NATO (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022.

NHANDARA, Simbarashe (2015). *The Operational Code of Tony Blair*. Södertörn University

NORHEIM-MARTINSEN, Per M. (2011). "EU Strategic Culture: When the Means Becomes the End", *Contemporary Security Policy, 32:3, 517-534*, DOI: 10.1080/13523260.2011.623055.

NORTON-TAYLOR, Richard. "UK's nuclear deterrent entirely dependent on the US – crossparty report". *The Guardian*. 1 Jul 2014. (https://www.theguardian.com/uk-news/defence-and-security-blog/2014/jul/01/trident-nuclear-weapons-uk)

NYE, Joseph S. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Gradiva: Lisboa.

NYE, Joseph S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

NYE, Joseph S. (2002). *O Paradoxo do Poder Americano: Por que é que a única superpotência mundial não pode actuar isoladamente*. Lisboa: Gradiva.

NYE, Joseph S. (2009). "Get smart: Combining hard power and soft power". *Foreign Affairs*, Vol. 88, N. 4, 2009, pp. 160-163.

OBAMA WHITE HOUSE ARCHIVES (2014). European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partner. June 03, 2014. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support-

OCHMANEK, David, WILSON, Peter A., ALLEN, Brenda, MEYERS, John S., PRICE, Carter C. (2017). *U.S. Military Capabilities and Forces for a Dangerous World: Rethinking the U.S. Approach to Force Planning*. RAND Corporation, Santa Monica, California.

OLTERMANN, Philip (2022). "German navy chief quits after saying Putin deserves respect over Ukraine". The Guardian 23Jan2022. https://www.theguardian.com/world/2022/jan/23/german-navy-chief-quits-after-saying-putin-deserves-respect-over-ukraine

Ó TUATHAIL, Gearóid (2006), "Thinking Critically about Geopolitics" in Ó TUATHAIL, Gearóid, DALBY, Simon, ROUTLEDGE, Paul (Ed.), *The Geopolitics Reader, 2nd Edition*, Abingdon: Routledge.

ÖZDAMAR, Özgür (2017). "Leadership Analysis at a 'Great Distance': Using the Operational Code Construct to Analyse Islamist Leaders", *Global Society*, 31:2, 167-198.

PANNIER A. (2017). *Between Autonomy and Cooperation: The Role of Allies in France's New Defense Strategy*. War on the Rocks (2 Nov. 2017). https://warontherocks.com/2017/11/between-autonomy-and-cooperation-the-role-of-allies-in-frances-new-defense-strategy/

PARLAMENTO EUROPEU (2019). *Relatório sobre a aplicação das disposições do Tratado à cooperação reforçada*. (2018/2112(INI)). Comissão dos Assuntos Constitucionais. A8-0038/2019. 28.01.2019.

PARLAMENTO EUROPEU (2012). *Os processos de decisão de tipo supranacional*. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/8/os-processos-de-decisao-de-tipo-supranacional (consultado 12 de abril de 2023).

PATERSON, William E. (2011). "The Reluctant Hegemon?". *Journal of Common Market Studies*. 49: 1, pp. 57–75.

PAULA, Susana (2023). "Disputa EUA-UE dá mais uma machadada na globalização". *Jornal de Negócios*, 31 de janeiro de 2023.

PENTLAND, Charles C. (2013). "From Words to Deeds: Strategic Culture and the European Union's Balkan Military Missions". SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin

(2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 68-83. New York: Routledge.

PETERS, Ingo (2013). "Strategic Culture and Multilateralism: The Interplay of the EU and the UN in Conflict and Crisis Management". SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 161-183. New York: Routledge.

PINTO, Jaime Nogueira (2022). "A guerra das ideologias e a ideologia da guerra". *Observador* (online). 5 de março de 2022.

PINTO, Paulo R., RAMOS, Diana (2023). "UE vai permitir mais benefícios fiscais para responder aos EUA". *Negócios* 9 de fevereiro de 2023, p. 12.

POORE Stuart (2003). "What is the context? A reply to the Gray-Johnston debate on strategic culture". Published online by Cambridge University Press: 02 May 2003 https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/what-is-the-context-a-reply-to-the-grayjohnston-debate-on-strategic-culture/18D949096F8059EC80826739E4D438F9

POSEN, Barry R. (2020). "Europe Can Defend Itself". *Survival*, vol. 62 no. 6, December 2020–January 2021, pp. 7–34. https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1851080

POSEN, Barry (2006). "European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?". *Security Studies*, Vol. 15, No. 2 (2006), pp. 149-186;

POUSHTER, Jacob, FAGAN, MOIRA (2021). "NATO continues to be seen in a favorable light by people in member states". https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/06/10/nato-continues-to-be-seen-in-a-favorable-light-by-people-in-member-states/

PUNTEL, Angelica (2018) The EU Strategic Culture Meets Realism http://www.esthinktank.com/2018/11/17/the-eu-strategic-culture-meets-realism/ (Acedido 10Ago2019)

QIN Gang (2023). *Implementing the Global Security Initiative to Solve the Security Challenges Facing Humanity*. Keynote Speech at the Opening Ceremony of The Lanting Forum on the Global Security Initiative. Beijing, February 21, 2023.

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202302/t20230222_11029589.html

RACHMAN, Gideon (2023a). "How the war in Ukraine has split the world". *Financial Times*. 18 April 2023, p. 21.

RACHMAN, Gideon (2023b). "The risks of de-risking trade with China". *Financial Times*. 30 May 2023, p. 21.

REID, Marshall (2021). "Slovakia's growing ties with Taiwan signal discontent with China in Central and Eastern Europe". *The Diplomat* December 14, 2021. https://thediplomat.com/2021/12/slovakias-growing-ties-with-taiwan-signal-discontent-with-china-in-central-and-eastern-europe/

REUTERS (2012). Thousands of Greek protesters tell Merkel she is not welcome. *Reuters Staff*. October 8, 2012.

REUTERS (2023a). EU must seek to de-risk rather than decouple from China, von der Leyen says. January 17, 2023. https://www.reuters.com/world/eu-must-seek-de-risk-rather-than-decouple-china-von-der-leyen-2023-01-17/

REUTERS (2023b). China remains Germany's main trading partner for seventh year. February 8, 2023. https://www.reuters.com/markets/china-remains-germanys-main-trading-partner-seventh-year-2023-02-08/

RFI (2018). Merkel defende exército europeu. https://www.rfi.fr/pt/mundo/20181114-merkel-defende-exercito-europeu

RIBEIRO, António Silva (2017). *Teoria Geral da Estratégia: o Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Almedina.

RIDGWELL, Henry (2022). US counters China's "economic coercion" against Lithuania in Taiwan dispute. *Voice of America*. February 4, 2022. https://www.voanews.com/a/us-counters-china-s-economic-coercion-against-lithuania-in-taiwan-dispute-/6425655.html

RINKE, Andreas, HELLER, Gernot (2015). Germany dismisses Greek demand for billions in WW II reparations. *Reuters*. April 7, 2015. https://www.reuters.com/article/uk-eurozone-greece-reparations-germany-idUKKBN0MY1JN20150407

RISSE, T. (2003). *Beyond Iraq: Challenges to the Transatlantic Security Community*. American Institute for Contemporary German studies: German-American dialogue, Working Paper Series, The Johns Hopkins University.

RODRIK, Dani (2023). "Washington's New Narrative for the Global Economy". *Project Syndicate* May 5, 2023. https://www.project-syndicate.org/commentary/biden-administration-international-economic-agenda-must-not-undermine-global-economy-by-dani-rodrik-2023-05?barrier=accesspaylog

ROMANA, Heitor (2005), *República Popular da China: A Sede da Decisão Estratégica (Mecanismos do Processo de Decisão)*, Almedina, Coimbra.

ROMANA, Heitor (2012). "Para uma análise geopolítica" (2012), *Revista Globo*, Lisboa, 22-27.

ROMANA, Heitor (2008). "Chinese and Russian techno-nationalism: some geopolitical elements". In: TOMÉ, Luís (Coord.). *East Asia Today*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2008. p. 225-232.

ROMANA, Heitor (2013). "O conceito de cultura estratégica: notas sobre a China" (2013). In LARA, António de Sousa (Coord.). *A Crise e o Futuro*. Lisboa: Pedro Ferreira, Artes Gráficas, p. 43-50.

ROMANA, Heitor (2016). "Da Cultura Estratégica: Uma Abordagem Sistémica e Interdisciplinar" (2016). In *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 13-32, jan/abr.

ROMANA, Heitor (2020). "A covid-19 como fenómeno estratégico conexo – impacto na tomada de decisão estratégica" (2020). *i*. 29 de setembro de 2020, p. 22.

ROUBINI, Nouriel (2023a). "A bipolar currency regime will replace the dollar's exorbitant privilege". *Financial Times* 6 February, 2023, p. 19.

ROUBINI, Nouriel (2023b). "America and China Are on a Collision Course". *Project Syndicate* May 30, 2023.

RUMMEL, Reinhardt (2013). "In Search of a Trademark: EU Civilian Operations in Africa". SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 121-141. New York: Routledge.

RÜHE, Volker, NAUMANN, Klaus, ELBE, Frank and WEISSE, Ulrich. "It's time to invite Russia to join NATO (open letter)". *Der Spiegel*. 8 março 2010. https://www.spiegel.de/international/world/open-letter-it-s-time-to-invite-russia-to-join-nato-a-682287.html

RUSSIAN FEDERATION (2021). *National Security Strategy of the Russian Federation*. Decree of the President of the Russian Federation No. 400 of July 2, 2021.

RUTLAND, Peter (2023). "Why pushing for the break-up of Russia is absolute folly". *Responsible Statecraft*. March 24, 2023. https://responsiblestatecraft.org/2023/03/24/why-pushing-for-the-break-up-of-russia-is-absolute-folly/

RYNNING, Sten (2003). "The European Union: Towards a Strategic Culture". *SAGE Publications*, www.sagepublications.com, Vol. 34(4): 479–496.

RYNNING, Sten (2011). "Strategic Culture and the Common Security and Defence Policy – A Classical Realist Assessment and Critique". SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 52-67. New York: Routledge.

SÁ, Tiago Moreira de (2016). *Política Externa Portuguesa*. Ensaios da Fundação. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

SACHS, Jeffrey D. (2023a). "The War in Ukraine Was Provoked – and Why That Matters to Achieve Peace". *Common Dreams* May 23, 2023. https://www.commondreams.org/opinion/the-war-in-ukraine-was-provoked-and-why-that-matters-if-we-want-peace

SACHS, Jeffrey D. (2023b). "America's Wars and the US Debt Crisis". *Common Dreams* May 20, 2023. www.thedailystar.net/opinion/views/news/americas-wars-and-the-us-debt-crisis-3325876

SANTOS, Victor Marques dos (2007). *Introdução à Teoria das Relações Internacionais: Referências de Enquadramento Teórico-analítico*. ISCSP, Lisboa.

SANTOS, Victor Marques dos, FERREIRA, M. J. Militão (2012). *Teorias das Relações Internacionais*, ISCSP, Lisboa.

SASPORTES, José (2020). “Reagir aos ataques do populismo”. *Público*. 21 de janeiro de 2020, p. 11.

SCHMELTER, Lukas (2021). *Germany’s New Coalition: an EU and Foreign Policy Roadmap*. Institut Montaigne. 20 December 2021 (https://www.institutmontaigne.org/en/blog/germanys-new-coalition-eu-and-foreign-policy-roadmap).

SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*. New York: Routledge.

SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013). “European Security Policy: Strategic Culture in Operation?”. SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 1-10. New York: Routledge.

SCHMIDT, Peter (2013). “The EU’s Military Involvement in the Democratic Republic of Congo Security Culture, Interests and Games”. SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 84-98. New York: Routledge.

SCHMITTER, Philippe C. (2005). “Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism”. *Journal of European Public Policy*, 12:2, 255-272. DOI: 10.1080/13501760500043951.

SCHOLZ, Olaf (2022) “Resolutely committed to peace and security. Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin. https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378

SCHWARTZ, Felicia (2023). “Ukraine war pushes US to review arms stockpiles”. *Financial Times*. February 16, 2023.

SCHWARZER, Daniela (2022). “Germany’s foreign policy shift is about more than Ukraine”. *Financial Times Europe*. 2 March 2022, p. 23.

ŠEŠELGYTE, Margarita (2013). “Lithuania”. In BIEHL, Heiko, GIEGERICH, Bastian e JONAS, Alexandra (Ed.) (2013), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Accross the Continent*, Potsdam: Springer VS.

SHORT, Clare (2023). “Another reason the global south doesn’t back Ukraine”. *Financial Times*. 25 April 2023, p. 16.

SIEBENS, James (2022). “Strategy Draws Connection Between Safeguarding American Interests At Home and Abroad”. AAVV (2022). “Experts React: Biden Administration’s National Security Strategy: Scholars provide their expert views on how the National Security Strategy handles top issues in U.S. foreign policy”. *Stimson Program Reimagining US Grand Strategy*. October 14, 2022. https://www.stimson.org/2022/experts-react-biden-administrations-national-security-strategy/

SMITH, Sheila A. (2021). *Japan, the Quad and the Indo-Pacific*. Council on Foreign Relations. The Asan Forum November-December 2021. https://theasanforum.org/japan-the-quad-and-the-indo-pacific/

SNYDER, Jack (1977). *The Soviet strategic culture: Implications for limited nuclear operations*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

SNYDER, Jack (1990). “The Concept of Strategic Culture: Caveat Emptor”. In JACOBSEN, Carl G. (ed.). *Strategic Power: USA/USSR*. New York: Palgrave MacMillan.

SOLANA, Javier, BREGOLAT, Eugenio (2023). “Os Estados Unidos e a China depois da covid-zero”. *Diário de Notícias* p. 21. 24 de janeiro de 2023.

SØRENSEN, Georg (2008). “The Case for Combining Material Forces and Ideas in the Study of IR”. *European Journal of International Relations*. SAGE Publications and ECPR-European Consortium for Political Research, Vol. 14(1): 5-32.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2022). “Pensar a guerra nuclear: o outro fim da história”. *Jornal de Letras* 6 de abril de 2022. P. 8.

SOUSA, Teresa de (2022). “A Europa ainda precisa do eixo franco-alemão”. *Público*. 30 de outubro de 2022. P. 11.

SPENCE, Jonathan (1999). *The Search for Modern China*. 2nd edition. W. W. Norton & Company: New York, Lonon.

SPRENGER, Sebastian (2022). "Germany to buy F-35 warplanes for nuclear deterrence". *Defense News*. March 14, 2022. (https://www.defensenews.com/global/europe/2022/03/14/germany-to-buy-f-35-warplanes-for-nuclear-deterrence/)

SPYKMAN, Nicholas J. (1938). 'Geography and foreign policy'. *American Political Science Review*, Vol. 32, N. 1, pp. 28-50.

SPYKMAN, Nicholas J. (1942). America's *strategy in world politics: The United States and the balance of power*. New York: Harcourt, Brace, and Company, Inc.

STAUN, Jørgen (2020). The Slow Path Towards 'Normality': German Strategic Culture and the Holocaust. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 3(1), pp. 84–99. DOI: https://doi.org/10.31374/sjms.34.

STAVRIDIS, Stelios (2001). "Militarising" the EU: The concept of civilian power Europe revisited, *The International Spectator*, 36:4, 43-50.

STEINBRUNER, John D. (2002), *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.

STEINER, George (2004). *A Ideia de Europa*. Gradiva: Lisboa.

STENGEL, Frank A. (2019). "Securitization as Discursive (Re)Articulation: Explaining the Relative Effectiveness of Threat Construction". *New Political Science*, 41:2, 294-312.

STOHL, Rachel (2022). "NSS Overlooks the Defining Dilemma of U.S. Security Cooperation". AAVV (2022). "Experts React: Biden Administration's National Security Strategy: Scholars provide their expert views on how the National Security Strategy handles top issues in U.S. foreign policy". *Stimson Program Reimagining US Grand Strategy*. October 14, 2022. https://www.stimson.org/2022/experts-react-biden-administrations-national-security-strategy/

STRAUß L. & LUX N. (2019). *European Defence – Debates in and About Poland and France*. 1 SWP J. Rev. (2019) https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019JR01/

SUTTER, Robert (2014). “Preface”. In: TOMÉ, Luís (Coord.). *East Asia Today*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2008. p. 7-10.

SWEET, Julia (2016). “Political Invasions into Collective Memories: Russia*”. International Journal of Communication* 10(2016), 4512–4531. University of Southern California.

SZCZERBIAK, Aleks (2022). “Why has the Polish government raised the German war reparations issue?”. *Notes from Poland*. October 18, 2022. (https://notesfrompoland.com/2022/10/18/why-has-the-polish-government-raised-the-german-war-reparations-issue/)

TAKAHASHI, Kosuke (2022). “Japan Approves Record Defense Budget for Fiscal Year 2022: Tokyo is striving to keep pace with China”. *The Diplomat* December 27, 2021. https://thediplomat.com/2021/12/japan-approves-record-defense-budget-for-fiscal-year-2022/

TÁLAS, Péter, CSIKI, Tamas (2013). “Hungary”. BIEHL, Heiko, GIEGERICH, Bastian e JONAS, Alexandra (Ed.) (2013), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Accross the Continent*, Potsdam: Springer VS.

TAMMA, Paola (2020). “Europe wants ‘strategic autonomy’ — it just has to decide what that means”. *Politico* October 15, 2020. https://www.politico.eu/article/europe-trade-wants-strategic-autonomy-decide-what-means/

TANNENWALD, Nina (2005). ‘Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda’, *Journal of Cold War Studies*, 7/2: 13–42.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2010), *Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa*, Relações Internacionais, Instituto Português de Relações Internacionais, pp. 51 a 60, Dezembro de 2010.

TERLIKOVSKI, Marcin (2013). “Poland”. In BIEHL, Heiko, GIEGERICH, Bastian e JONAS, Alexandra (Ed.) (2013), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Accross the Continent*, Potsdam: Springer VS.

TERTRAIS, Bruno (2021). *Weapons of Mass Debate – Time to Talk about Nuclear Deterrence in Europe (Again)*. Institut Montaigne. 19 de julho de 2021.

(https://www.institutmontaigne.org/en/analysis/weapons-mass-debate-time-talk-about-nuclear-deterrence-europe-again)

TETRAIS, Bruno (2023). "After the fall. Must we prepare for the breakup of Russia?". *Institut Montaigne*. February 23, 2023. https://www.institutmontaigne.org/en/analysis/after-fall-must-we-prepare-breakup-russia

THE ECONOMIST (2019). *Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead*. November 7, 2019. https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead

THE ECONOMIST (2020). China's "dual-circulation" strategy means relying less on foreigners. November 5th 2020.

THE ECONOMIST (2022). Would Russia really launch nuclear weapons? March 29, 2022.

THE ECONOMIST (2023). The cost of the global arms race. May 27, 2023, p. 48-50.

THE FEDERAL GOVERNMENT (2023). *Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany. National Security Strategy*. Berlin: Federal Foreign Office.

THE WHITE HOUSE (2017). *National Security Strategy of the United States of America*.

THE WHITE HOUSE (2022a). *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races*. January 3, 2022.

THE WHITE HOUSE (2022b). *CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China*. August 09, 2022. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/

THE WHITE HOUSE (2022c). *National Security Strategy*. October 12, 2022. Washington.

THE WHITE HOUSE (2023). *Building a Clean Energy Economy: A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action*. January 2023, version 2. www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf

THIMM, Johannnes (2021). “German Policy Towards the United States: More Self-Confidence and More Independence Needed”. MAIHOLD, Günther, MAIR, Stefan, MÜLLER, Melanie, VORRATH, Judith, WAGNER, Christian (eds.) (2021). *German Foreign Policy in Transition: Volatile Conditions, New Momentum*. SWP Research Paper 10. German Institute for International and Security Affairs. December 2021: Berlin.

THORNTON, Susan (2022). “The Barriers to War” in “Mearsheimer and His Critics”. *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 2, March/April 2022, pp. 179-182.

TIDEY, Alice (2022). “European Political Community: Europe hails united stand over Russia's war in Ukraine”. *Euronews* 7/10/2022. https://www.euronews.com/my-europe/2022/10/06/european-political-community-european-leaders-gather-to-discuss-new-club-of-nations

TOCCI, N. (2021). *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Istituto Affari Internazionali (26 Feb. 2021), https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-strategic-autonomywhat-it-why-we-need-it-how-achieve-it.

TOJE, Asle (2008). *America, the EU and Strategic Culture. Renegotiating the transatlantic bargain.* Routledge. Taylor & Francis Group. London and New York.

TOJE, Asle (2009). “Strategic culture as an analytical tool – History, capabilities, geopolitics and values: the EU example”. *Western Balkans Security Observer*, Vol. 14, English Edition, Belgrade, Serbia, pp. 3-23.

TOMÉ, Luís (2008). *Security and Geopolitics in East Asia Today: One Region, Two Faces*. In In: TOMÉ, Luís (Coord.). *East Asia Today*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2008. p.27-81.

TOMÉ, Luís (2014). *Geopolítica e (Geo)Estratégia*. Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto. 173-194. IESM: Lisboa.

TOMÉ, Luís (2023). “O Japão precisa de mais capacidades para a sua defesa”. *Diário de Notícias*. Entrevista de Leonídio Paulo Ferreira. 2 de março de 2023.

TOOZE, Adam (2023a). “Three ways to read the ‘deglobalization’ debate”. *Financial Times* January 30, 2023.

TOOZE, Adam (2023b). “Why America’s policy muddle matters”. *Financial Times* June 3/4, 2023.

TONCHEV, PLamen (2021). “Europe and the US: From Divergence to Convergence on China?”. *The Diplomat*. (https://thediplomat.com/2021/11/europe-and-the-us-from-divergence-to-convergence-on-china/).

TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Washington D.C., 4 de abril de 1949.

TRENIN, Dmitri (2021). Russia’s National Security Strategy: A Manifesto for a New Era. Carnegie Moscow Center. 06.07.2021. (https://carnegiemoscow.org/commentary/84893).

TRKANJEK, Zeljko (2022). “Croat president slams UK, demands agreement with Russia”. *Euractiv*. 2Feb2022. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/croat-president-slams-uk-demands-agreement-with-russia/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=18617&pnespid=uahqVS5DL.kXwOLNtjK1SsmC7wqxVcprMrC5wLUwsUFmoAsymhUp3GlsVdVdTe5D7UdVGYFC

TURCSÁNYI, Richard Q., ŠIMALČÍK, Matej, KIRONSKÁ Kristína, SEDLÁKOVÁ Renáta et al (2020). *European public opinion on China in the age of COVID-19 Differences and common ground across the continent*. Central European Institute of Asian Studies. https://ceias.eu/survey-europeans-views-of-china-in-the-age-of-covid-19/.

TYCNER, Agnes (2020). Intermarium in the 21st Century. December 23, 2020. The Institute of World Politics. https://www.iwp.edu/articles/2020/12/23/intermarium-in-the-21st-century/

UK CABINET OFFICE (2021). Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. March 2021.

UK CABINET OFFICE (2023). *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world*. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of His Majesty. March 2023

UNIÃO EUROPEIA (2012). Tratado da União Europeia.

UNIÃO EUROPEIA (2016). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE (2018). *United States Nuclear Posture Review*.

U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE (2021). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*. A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000. Office of the Secretary of Defense.

U.S. DEPARTMENT OF STATE (2019a). *Joint Regional Strategy for Europe and the Eurasia*. https://www.state.gov/joint-regional-strategies/.

U.S. DEPARTMENT OF STATE (2019b). *Integrated Mission Strategy to NATO.* https://www.state.gov/integrated-country-strategies/

U.S. DEPARTMENT OF STATE (2022a). *Integrated Mission Strategy to the European Union.* https://www.state.gov/integrated-country-strategies/

U.S. DEPARTMENT OF STATE (2022b). *Integrated Mission Strategy to NATO.* https://www.state.gov/integrated-country-strategies/

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2020). *GEC Special Report: Pillars of Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem*. August 2020. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/Pillars-of-Russia%E2%80%99s-Disinformation-and-Propaganda-Ecosystem_08-04-20.pdf

VALE, Sofia (2023). "'*Inflation Reduction Act*' ou o feitiço do feiticeiro". *Jornal Económico* 27 de janeiro de 2023 p. 39.

VALENTE, Liliana (2020). "Beja foi o centro da Europa por um dia. O que ficou decidido na cimeira de Costa e mais 14 primeiros-ministros". *Expresso* 1 de fevereiro de 2020. https://expresso.pt/politica/2020-02-01-Beja-foi-o-centro-da-Europa-por-um-dia.-O-que-ficou-decidido-na-cimeira-de-Costa-e-mais-14-primeiros-ministros

VOROS, Joseph (2001). *A Primer on Futures Studies, Foresight, and the Use of Scenarios*. University Futures: Futures Approaches Informing Strategy.

WÆVER, O. (1995). "Securitization and Desecuritization". In: *On Security*, edited by Ronnie D. Lipschutz New York, Columbia University Press, pp. 46-86.

WÆVER, O. (1998). “Insecurity, security and asecurity in the West European non-war community”. In: ADLER, Emmanuel, BARNETT, Michael (1998) (Eds). *Security Communities*. Cambridge University Press, pp. 69-118.

WALKER, Stephen, G. (1990). “The Evolution of Operational Code Analysis”. *Political Psychology, Vol. 11, No. 2* (June, 1990), pp. 403-418.

WALT, Stephen M. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

WALT, Stephen M. (2021a). “The Biden Doctrine will allow America to focus on more ambitious goals”. *Financial Times*. 30 August 2021.

WALT, Stephen (2021b). “Exactly How Helpless Is Europe?”. *Foreign Policy* May 21, 2021. https://foreignpolicy.com/2021/05/21/exactly-how-helpless-is-europe/

WALT, Stephen M. (2022). “Which NATO Do We Need?”. *Foreign Policy* September 14, 2022. https://foreignpolicy.com/2022/09/14/nato-future-europe-united-states/

WALT, Stephen M. (2023). “Some Rules of Global Politics Matter More Than Others”. *Foreign Policy*. March 27, 2023. https://foreignpolicy.com/2023/03/27/some-rules-of-global-politics-matter-more-than-others/

WALTZ, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*, Reading: Addison Wesley.

WALTZ, Kenneth N. (1986). “Anarchic Orders and Balances of Power”, in R. Kehoane (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press.

WALTZ, Kenneth N. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Gradiva. Lisboa. (tradução do original em língua inglesa, de 1979).

WAXMAN, Sam (2022). “What Rule-Based International Order?”. *Boston Review*. March 2, 2022. https://www.bostonreview.net/articles/what-rule-based-international-order/

WEBER, Jude (2023). “Ireland to debate neutrality and possibility of joining Nato”. Financial Times 19 May 2023 p. 4.

WEBER, Manfred, FERNANDES, José Manuel (2023). “Uma Europa unida e autoconfiante face à ascensão da China”. *Público*. 20 de abril de 2023, p. 7.

WEMER, David (2018). “Here’s why the United States needs NATO”. *New Atlanticist* July 5, 2018. Atlantic Council. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/here-s-why-the-united-states-needs-nato/

WENDT, A. (1987). “The Agent-Structure Problem in International Relations”. *International Organization, Vol. 41, No. 3* (Summer, 1987), pp. 335-370.

WENDT, A. (1992). “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”. *International Organization*, 46(2).

WENDT, A. (1994). “Collective Identity Formation and the International State”. *The American Political Science Review, Vol. 88, No. 2* (June, 1994), pp. 384-396

WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

WHINERAY, David (2020). “5 Reasons Why U.S.-Europe Tensions Will Grow in the 2020s – and How to Stop It”. *Hill* and Carnegie Endowment for International Peace. (https://carnegieendowment.org/2020/01/16/5-reasons-why-u.s.-europe-tensions-will-grow-in-2020s-and-how-to-stop-it-pub-80831).

WIDAKUSWARA, Patsy (2023). US, Lithuania in talks aimed at China. *Voice of America* Marc 7, 2023. https://www.voanews.com/a/us-lithuania-in-talks-aimed-at-china/6995181.html

WILLIAMS, Michael C. (2003). “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics”. *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4 (December, 2003), pp. 511-531.

WILLIAMS, Michael C. (2015). “Securitization as political theory: The politics of the extraordinary” in BALZACQ, Thierry, GUZZINNI, Stefano, WILLIAMS, Michael C, WAEVER, Ole, PATOMAKI, Heikki (2015). “What kind of theory – if any – is securitization?”. *International Relations* 2015, Vol. 29(1) 96-136.

WILLIAMS, Michael C., WAEVER, Ole, PATOMAKI, Heikki (2015). “What kind of theory – if any – is securitization?”. *International Relations* 2015, Vol. 29(1) 96-136.

WOLFERS, A. (1952). "National Security" as an Ambiguous Symbol. Political Science Quarterly, 67(4), pp. 481-502. Available: http://links.jstor.org/sici?sici=0032-3195%28195212%2967%3A4%3C481%3A%22SAAAS%3E2.0.CO%3B2-R.

WU, Wendy (2018). "China could be using 'divide and rule' tactics to gain influence in Europe". *South China Morning Post*. March 2, 2018. (https://www.businessinsider.com/china-could-be-using-divide-and-rule-tactics-to-gain-influence-in-europe-2018-3).

YONGDING, Yu (2020). "Decifrando a estratégia chinesa da 'dupla circulação'". *Project Syndicate*. Sep 29, 2022. https://www.project-syndicate.org/commentary/china-dual-circulation-economic-model-by-yu-yongding-2020-09/portuguese

ZADIKA, Martin (2022). "Polónia: um vizinho da Ucrânia não indiferente". *Diário de Notícias*. 6 de novembro de 2022. (https://www.dn.pt/internacional/polonia-um-vizinho-da-ucrania-nao-indiferente-15321766.html)

ZAKARIA, Fareed (2020). "The New China Scare – Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger". *Foreign Affairs*. Volume 99, No. 1, January/February 2020.

ZAKARIA, Fareed (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*. Volume 76, No. 6, November/December 1997, pp. 22-43.

ZHOU, Cissy (2022). "China scrambles for cover from West's financial sanctions". *Nikkei*. April 13, 2022. https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Big-Story/China-scrambles-for-cover-from-West-s-financial-weapons

ZHURZHENKO, Tatiana (2022). "War and Memory in the Post-Soviet Space: Arming Without Borders?". *Körber Stiftung*. March 29, 2022. https://koerber-stiftung.de/en/projects/ukraine-beyond/krieg-und-erinnerung-im-postsowjetischen-raum-bewaffnung-ohne-grenzen/

ZONGYUAN, Zoe Liu (2022). "China is quietly trying to dethrone the dollar". *Foreign Policy*. September 21, 2022. https://foreignpolicy.com/2022/09/21/china-yuan-us-dollar-sco-currency/

ZYLA, Benjamin (2013). “Overlap or Opposition? EU and NATO’s Strategic (Sub-)Culture”. SCHMIDT, Peter, ZYLA, Benjamin (2013) (Ed.). *European Security Policy and Strategic Culture*, pp. 184-10. New York: Routledge.