

ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS EUA

A NOVA ESTRATÉGIA DOS EUA, A INVASÃO DA UCRÂNIA E NÓS

Bruno Cardoso Reis

A NATO DE BIDEN

Carlos Gaspar

A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

Diana Soller

A NSS DE BIDEN: MESMAS PRIORIDADES, COM MAIS CHINA DO QUE INDO-PACÍFICO

Luís Tomé

A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS E A FEDERAÇÃO RUSSA

Maria Raquel Freire

A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL E A EUROPA

Patrícia Daehnhardt

BIDEN E O FIM DO COMÉRCIO LIVRE

Vasco Rato

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

idn.publicacoes@defesa.pt

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

Estratégia de Segurança Nacional dos EUA

A Nova Estratégia dos EUA, a Invasão da Ucrânia e Nós

Bruno Cardoso Reis

Centro de Estudos Internacionais
ISCTE- IUL

A Administração Biden publicou na segunda metade de 2022 a sua nova *National Security Strategy* (NSS) e *National Defence Strategy* (NDS). A primeira procura ser uma verdadeira estratégia nacional. A segunda é uma estratégia subsidiária no campo militar. As duas refletem fortemente o enorme impacto da invasão da Ucrânia pela Rússia de Putin, tendo aliás sido adiadas alguns meses por isso. E para o comprovar basta contar e comparar a anterior NSS, que referia a Ucrânia uma vez, a atual NSS, que o faz 42 vezes deixando claro que o apoio continuado à Ucrânia é uma prioridade estratégica dos EUA.

Antes de apontar alguns pontos específicos que me parecem mais relevantes nestes documentos, vale a pena clarificar a questão: qual a real relevância destes documentos? Será que não passam de vagas declarações de intenções que servem sobretudo para entreter jornalistas e académicos à procura de uma nova doutrina estratégica norte-americana? Do meu ponto de vista estes são documentos relevantes, com inevitáveis limitações, nomeadamente por estarmos a falar de documentos públicos. Por exemplo, não temos, na NSS ou na NDS uma indicação clara dos meios para concretizar as prioridades estratégicas identificadas, não é definido um nível de despesa em defesa, e também não temos de forma clara e precisa uma

indicação de qual será o volume das forças e capacidades militares norte-americanas. Mas os dois documentos dão-nos pistas importantes, ao definirem: 1) prioridades partilhadas para o conjunto da complexa e pesada máquina burocrática do Estado e das Forças Armadas; 2) intenções face a parceiros e aliados, bem como a rivais e adversário.

Quais são os pontos que nos parecem mais relevantes? Os dois documentos sublinham que a invasão da Ucrânia veio mostrar que a Rússia é uma ameaça mais imediata, violenta e disruptiva do que a China na geoestratégia global. A China é corretamente identificada como o principal desafio estratégico a prazo, pois é a única potência que pode competir com os EUA em todas as dimensões relevantes do poder – da economia e comércio, até à tecnologia e à inovação, passando pela projeção global de poder militar. Também fica claro que a invasão é um desafio existencial, não apenas para a Ucrânia mas para a ordem regional e global do pós-Segunda Guerra Mundial, assente na rejeição do direito de conquista e anexação pelas grandes potências. A conclusão mais positiva da NSS 2022 é, portanto, o reafirmar do compromisso dos EUA com a segurança europeia, bem como com a contenção da Rússia de Putin e o apoio a uma Ucrânia verdadeiramente

independente. Isso é colocado a par da contenção da China e da atenção às dinâmicas de segurança no Indo-Pacífico. Não sendo dito de forma clara, parece que os EUA, tal como durante a Segunda Guerra Mundial, dão neste momento maior prioridade à Europa, ainda que sem abandonar o Pacífico, ou sem garantias de que continue a ser assim nos próximos anos. É, sobretudo, muito importante que os EUA tenham abandonado a ideia errada e perigosa – que poderá ter alimentado as ambições expansionistas de Putin – de que podiam abandonar a Europa, e outras regiões, para se concentrarem apenas no Indo-Pacífico para conter a China. A agressão russa mostrou que os vazios estratégicos tendem a ser perigosamente preenchidos. Mais, a ascensão da China a potência global, e aquilo que nestas estratégias é descrito como outras ameaças persistentes – potências autoritárias agressivas como o Irão ou a Coreia do Norte, ou o terrorismo jihadista – obrigam a algum envolvimento dos EUA nos cinco continentes. Os documentos também são muito claros numa revalorização das parcerias e alianças como a melhor forma de conter um agregado adverso tão poderoso como a China e a Rússia para não falar de ameaças mais regionais, exigindo um significativo reforço do nível de investimento em defesa destes aliados para lidar com este Mundo mais perigoso. É significativo que na lista de parceiros e aliados a Europa apareça em segundo lugar depois do Indo-Pacífico. Isso contraria a realidade presente, mas indicando uma intenção futuro que os europeus devem ter presente. Uma limitação desta NSS é que não deixa clara como compatibilizar a prioridade imediata de derrotar a Rússia com a prioridade a prazo de conter a China.

Também não oferece uma clara definição de vitória para a Ucrânia. Em termos das lições mais especificamente militares da invasão da Ucrânia a NDS dá pistas importantes. São definidas como prioridades a resiliência na resposta a ameaças híbridas e não-convencionais (*grey zone*) e a dissuasão nuclear alargada aos aliados. A importância do comando conjunto e multidomínios (*joint force*) em que a Rússia tem falhado miseravelmente e que é uma das principais razões das suas dificuldades. Fica também evidente na noção de *campaigning* – operações sustentadas e continuadas – a importância vital da sustentabilidade a prazo do esforço de guerra, vital num conflito prolongado. E a NDS foi deliberadamente publicada a par da nova Estratégia Nuclear em que a grande novidade é a continuidade, contrariando alguns receios dos aliados, dos termos de empenho dos EUA na *extended deterrence*, ou seja, a garantia de um chapéu nuclear aos seus parceiros, nomeadamente na Europa. Que é indispensável ficou evidente face à repetida tentativa da Rússia de usar o seu numeroso arsenal nuclear como instrumento de ameaça e coerção. É positivo o facto de esta NDS deixar claro que não há regresso ao passado, a uma defesa territorial convencional à maneira da Guerra Fria. É verdade que as capacidades militares convencionais são fundamentais para dissuadir agressões ou para conquistar território. Mas também é evidente que atravessamos um período de enorme transformação e inovação tecnológica. Esta campanha na Ucrânia mostrou, mais uma vez, como o diferencial de qualidade de armamento ocidental pode fazer uma enorme diferença. É deixado claro na NDS que é fundamental que os EUA

e os seus aliados reforcem fortemente a inovação em domínios como o ciber, o espaço ou a inteligência artificial, em sistemas não tripulados de todo o tipo ou em mísseis hipersónicos. É efetivamente fundamental preservar a vantagem tecnológica que tem caracterizado a forma ocidental de fazer a guerra. Portugal não pode correr o risco de ficar para trás. O reforço do investimento em defesa deve ter em conta estas prioridades do nosso principal aliado e procurar o máximo de convergências e complementaridades com os EUA.

A NATO de Biden

Carlos Gaspar

Assessor do IDN e Investigador do IPRI-NOVA
Professor Catedrático Convidado da UAL

Os documentos oficiais sobre as estratégias nacionais valem o que valem, mas nem por isso deixa de ser irresistível analisar esses exercícios, sobretudo quando têm a assinatura do Presidente dos Estados Unidos. A Estratégia de Segurança Nacional do Presidente Biden tem um interesse adicional por ser publicada na sequência da invasão russa da Ucrânia, que marca o regresso da guerra entre Estados à Europa pela primeira vez no *post*-Guerra. Nesse sentido, tal como na Estratégia de Segurança Nacional do Presidente George W. Bush, publicada um ano depois do “11 de Setembro”, a mudança prevalece sobre a continuidade na revisão das prioridades da política internacional norte-americana. Com efeito, a nova Estratégia de Segurança Nacional encerra o ciclo defensivo em que o retraimento estratégico, desde a eleição do Presidente Obama, dominou as políticas externas dos Estados Unidos,

e abre um ciclo ofensivo em que a principal potência deve voltar a exercer as suas responsabilidades como garante da estabilidade internacional. A Estratégia de Segurança Nacional sublinha essa viragem na introdução assinada pelo próprio Biden, para quem o que está em jogo na competição estratégica entre os Estados Unidos e as potências rivais nesta “década decisiva” é “definir o futuro da ordem internacional”¹ Desde logo, as regras internacionais foram postas em causa pela Rússia, que violou os princípios da Carta das Nações Unidas sobre a integridade territorial dos Estados soberanos: a sobrevivência da ordem multilateral exige que a Guerra da Ucrânia se torne num “fracasso estratégico” para a Rússia. Por outro lado, a luta pela hegemonia internacional é travada em duas dimensões principais: a oposição entre as democracias e as autocracias e a competição tecnológica, hoje “central na competição geopolítica”. Por último, a preeminência dos Estados Unidos reclama a formação de uma coligação maioritária onde têm lugar todos os que querem uma “ordem internacional livre, aberta, próspera e segura”. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) é indispensável para derrotar a Rússia na Guerra da Ucrânia, central na competição entre as democracias e as autocracias e parte integrante na coligação conservadora. Nesse contexto, a NATO volta a ter um estatuto singular na Estratégia de Segurança Nacional. O documento considera que as alianças dos Estados Unidos são “um elemento indispensável para a paz e a estabilidade internacional” e, no *ranking* das alianças, a NATO ocupa o primeiro lugar, à frente das alianças do Indo-Pacífico. A Aliança Atlântica

é o único caso em que a Estratégia de Segurança Nacional reitera que os Estados Unidos “permanecem inequivocamente empenhados na defesa colectiva nos termos inscritos no Art.º 5 da NATO”. O documento retoma a fórmula de Biden para afirmar que os Estados Unidos estão preparados para defender “cada polegada do território da NATO”. A NATO, segundo o documento, está mais forte e unida na sua determinação para impedir novas agressões da Rússia. Os Estados Unidos apoiam a adesão da Suécia e da Finlândia à Aliança Atlântica, que transforma a fronteira entre a NATO e a Rússia numa linha contínua desde o Ártico ao Mar Negro. Os Estados Unidos são a favor dos investimentos europeus na defesa, bem como da modernização da NATO em resposta a novos desafios, incluindo a defesa do ciberespaço, as alterações climáticas e os “riscos crescentes de segurança” que resultam das políticas da República Popular da China. A Estratégia de Segurança Nacional sublinha que a “NATO e a União Europeia estão unidas para fazer frente à Rússia e defender os valores comuns”. Pela primeira vez, o documento reconhece a União Europeia como um “parceiro indispensável” dos Estados Unidos na defesa da ordem multilateral e para garantir o isolamento económico da Rússia. O documento realça a importância das relações bilaterais entre os Estados Unidos e a União Europeia para a segurança energética europeia. Os Estados Unidos, que defendem a unidade da União Europeia e a sua cooperação com a Grã-Bretanha, reconhecem a centralidade da comunidade das democracias ocidentais. Porém, a restauração da saliência da NATO na Estratégia de Segurança

Nacional é contrabalançada por uma dimensão essencial de continuidade. Tal como Obama e Trump, Biden reconhece que “a República Popular da China representa o desafio mais consequente para a América” e é “o único competidor que tem tanto a intenção de redefinir a ordem internacional, como o poder económico, diplomático, militar e tecnológico para o fazer”. A Rússia, pelo contrário, não é mais do que uma “ameaça aguda” à “segurança regional na Europa” e um perturbador global. A ameaça chinesa justifica que, como nos sucessivos documentos de estratégia nacional desde 2015, o Indo-Pacífico esteja à frente da Europa na hierarquia das prioridades regionais dos Estados Unidos. Essa linha de continuidade confirma que a NATO e a segurança europeia são uma segunda prioridade para os Estados Unidos, que não querem ser arrastados pelos aliados para uma escalada do conflito com a Rússia. Os Estados Unidos precisam da NATO com uma rectaguarda segura para se poderem concentrar na competição com a China: a Estratégia de Segurança Nacional reconhece que os seus dois rivais estão cada vez mais alinhados, mas nem por isso deixam de representar desafios diferentes. Para a NATO, a ameaça principal é a Rússia, para os Estados Unidos, a ameaça principal é a República Popular da China. Mais tarde ou mais cedo, essa divergência crucial vai dividir a comunidade ocidental e forçar a redefinição do quadro das relações transatlânticas.

Nota

¹ Todas as citações remetem para a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos. The White House, *National Security Strategy*, Washington, October

12, 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América e Promoção da Democracia

Diana Soller

Investigadora no IPRI-NOVA.

Professora na Universidade Autónoma de Lisboa

As duas décadas que se seguiram ao colapso do império soviético caracterizaram-se pela unipolaridade norte-americana. Sem rival, os Estados Unidos puderam reinventar a sua política externa. Uma das características desse período foi uma acentuada radicalização do conceito de democracia – cristalizado na narrativa do Fim da História e no modelo de democracia americana – que investia os Estados Unidos da missão de transformar o mundo na sua dimensão ideológica, isto é, usar todas as ferramentas ao seu dispor, desde organizações internacionais ao uso da força, para promover a democracia nos quatro cantos do globo.

Como todas as missões civilizadoras, ainda mais quando surgem fora de tempo, esta deu origem a sobre-extensão. Ainda que seja exagero dizer que pôs em risco o projeto democrático – uma vez que a democracia decorre de uma escolha interna – de alguma forma pôs em causa a ideia de hegemonia liberal que norteava a política externa dos Estados Unidos e a confiança que os aliados tinham em Washington.

Em meados dos anos 2000, o poder e a vontade começaram a faltar. Se o presidente Barack Obama ainda hesitou em manter esta posição com

a intervenção *from behind* na Líbia em 2011, as ilusões acabaram quando o mesmo presidente entregou a Vladimir Putin os destinos da Síria, quatro anos mais tarde. Mesmo depois de o regime de Assad ter transposto a linha vermelha do uso de armas químicas. Se o liberalismo internacionalista decaiu drasticamente durante os dois mandatos Obama (2009-2017) por razões de retraimento estratégico, ele desapareceu completamente das contas de Donald Trump (2017-2020) que cedo declarou que a democracia era um bem sem qualquer valor na sua agenda.

Perante estes três problemas – a radicalização do conceito e da promoção da democracia; o declínio relativo dos EUA; e a alienação de alguns dos mais leais aliados – Joe Biden viu-se obrigado a reorganizar a agenda democrática americana tendo em conta novas realidades internacionais, a mais importante de todas a transição de poder entre os Estados Unidos e a China em curso; a extensão do poder norte-americano nesse mesmo contexto; e os objetivos internacionais de Washington.

A primeira grande inovação da agenda Biden é o papel dos Estados Unidos no sistema internacional. O presidente americano sublinha que Washington é líder do mundo livre, mas que a sua capacidade é agora mais limitada. São precisos aliados e, de preferência, democráticos, já que na mundivisão Biden, as autocracias são inimigas naturais, em competição pelas regras da ordem internacional. Os dois braços mais importantes de uma nova “coligação alargada” de democracias são, por esta ordem, os Estados asiáticos, dirigidos informalmente pelo Japão, e os Estados europeus, que deveriam ser dirigidos informalmente pela Alemanha. A Grã-Bretanha, presente em organizações de

segurança do Atlântico e do Pacífico é o Estado que une uns a outros.

Esta reorganização do sistema não está formalizada, mas é precisamente esta fluidez que permite que Estados como a Índia – fundamental para conter a China, mas demasiado reticente em escolher um lado em detrimento de outro – fazerem parte da linha defensiva do Ocidente. A Europa, é preciso dizer-se, pode não ocupar o lugar central na hierarquia da Administração americana. Mas não é menos verdade que desde o 11 de Setembro – há precisamente 20 anos – não ocupava um lugar tão importante no pensamento estratégico americano. Um segundo elemento prende-se com uma nova categoria de Estados que cabem na grande coligação. Além de “aliados” e “parceiros” admitem-se Estados “com os mesmos interesses dos Estados Unidos”, que partilhem valores de respeito pela soberania e a dignidade humana. Os tais “povos decentes” a que se referia John Rawls, que não exige tipo de regime, apenas uma espécie de mínimo denominador comum para o estabelecimento de relações cooperativas.

Esta admissão de que os EUA precisam de amigos em todas as frentes menos a autocrática, obriga também a uma redução significativa dos valores que têm que ser respeitados por todos – o terceiro elemento que diferencia a agenda Biden do passado. A estratégia também os reflete. Depois do liberalismo internacionalista radical dos anos 1990 e 2000 e do soberanismo nacionalista de Trump – ambos taxativamente rejeitados – Biden propõe um outro conjunto de regras, isto é, uma revisão ideológica profundamente ligada ao sistema internacional em transição de poder e à emergência da China. Os valores internacionais mais importantes

são agora a “autodeterminação”; a “integridade territorial”; a “independência política”; a “soberania” e a “dignidade da pessoa humana”. Esta normatividade está resumida na expressão “desejo que as relações entre as nações se governem pela Carta das Nações Unidas”.

A agenda Biden para a democracia tem como objetivo central conter a China – um esforço que é visto como global – e a Rússia – uma questão mais regionalizada e menos perigosa para o lado de lá do Atlântico. Para isso, tem três vetores fundamentais: a caracterização wilsoniana de que a transição de poder é uma batalha de valores entre democracias e autocracias condenadas a não se entender; a visão valorativa rooseveltiana pré-Guerra Fria mais inclusiva – uma coligação mais anti-autocrática que democrática; e a urgência de fixar alianças permanentes e colocá-las a funcionar, herdada de Truman, obrigado a preparar-se para um conflito bipolar.

Do ponto de vista estratégico, há continuidades significativas entre Donald Trump e Joe Biden, nomeadamente na frente do Indo-Pacífico. Do ponto de vista ideológico, Biden rompe décadas de luta ideológica contra o comunismo e semelhante empenhamento na promoção da democracia do pós-Guerra Fria. Os EUA para a transição de poder precisam de menos valores e mais aliados. Pela manutenção da democracia.

A NSS de Biden: Mesmas Prioridades, com Mais China do que Indo-Pacífico

Luís Tomé

Diretor do Departamento de Relações Internacionais e do OBSERVARE da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e Investigador do IPRI-NOVA

A agressão russa contra a Ucrânia fez com que a *National Security Strategy* (NSS) da Presidência Biden surgisse apenas em outubro de 2022, mas sem alterar a mundivisão e as prioridades desta Administração já antes expressas no *U. S. Interim National Security Strategy Guidance* de março de 2021 ou na *Indo-Pacific Strategy* de fevereiro de 2022. Assim, a “estratégia 360°” vertida nesta NSS refere-se a uma era “decisiva para a América e para o mundo” e assenta em duas linhas de força paralelas e interligadas: a “Competição entre Democracias e Autocracias”; e a “Cooperação para enfrentar os desafios partilhados”. Nesta base, o grande objetivo dos EUA é uma “ordem internacional livre, aberta, próspera e segura” pretendendo, com os seus aliados e parceiros, “moldar o ambiente externo da República Popular da China (RPC) e da Rússia de forma a influenciar o seu comportamento”, mas reiterando que “Não procuramos um conflito ou uma nova Guerra Fria” e, ao mesmo tempo, reafirmando querer cooperar também com China e Rússia em “desafios comuns” sinalizando, assim, paradoxalmente, a visão de um “mundo inclusivo”.

Por outro lado, apesar da guerra na Ucrânia, a China e o Indo-Pacífico continuam claramente no topo das prioridades dos EUA. Segundo a NSS de Biden, “nenhum local será mais importante para o mundo e para o quotidiano dos americanos do que o Indo-Pacífico”. E embora a

China e a Rússia estejam “cada vez mais alinhadas uma com a outra”, os desafios que representam são substancialmente “distintos”: enquanto a Rússia “coloca uma ameaça imediata ao sistema internacional livre e aberto”, a China representa o “desafio geopolítico mais consequente” e o “único competidor com a intenção e, cada vez mais, a capacidade de remodelar a ordem internacional”. Acresce que “por toda a Europa, Ásia, Médio Oriente, África, e América Latina, os países estão de olhos bem abertos sobre a natureza dos desafios que a RPC coloca”. Ou seja, o desafio China e a competição com a China são de natureza “global”, e daí a NSS de Biden ter mais China do que Indo-Pacífico: por exemplo, se o termo “Indo-Pacífico” surge 36 vezes no documento, “China” – ou “República Popular da China” ou “RPC” – consta 57 vezes, a que se somam muitas outras referências diretamente associadas – Taiwan, Mar do Sul da China, Ilhas Senkaku, etc. – e alusões indiretas – “autocracias”, “potências nucleares”; de igual modo, o capítulo específico sobre o “Indo-Pacífico” é menor do que o respeitante concretamente à China.

A NSS de Biden assume dar “prioridade à manutenção de uma vantagem competitiva duradoura sobre a RPC”, mas reconhece que “a RPC é também central para a economia global e tem um impacto significativo nos desafios partilhados” e, por outro lado, que os aliados e parceiros dos EUA “podem ter perspetivas distintas sobre a RPC”. Assim, a estratégia delineada em relação à China tem três vertentes: “1) investir nos fundamentos do poder dos EUA”, designadamente em matéria de competitividade, inovação, resiliência e democracia; “2) alinhar os nossos esforços com a nossa rede de

aliados e parceiros, atuando com um objetivo comum e uma causa comum”; e “3) competir responsabilmente” com a RPC, procurando “uma maior estabilidade estratégica” e trabalhar construtivamente com a RPC “onde os nossos interesses se alinham”. Relativamente à questão de Taiwan, apesar de o Presidente Biden ter verbalizado, pelo menos em três ocasiões, que os EUA reagiriam militarmente a um eventual ataque de Pequim contra Taipé, a NSS expressa a tradicional ambiguidade estratégica: reafirma que “nos opomos a quaisquer alterações unilaterais ao status quo por qualquer dos lados”, “não apoiamos a independência de Taiwan” e “continuamos empenhados na nossa política de uma China única”, ao mesmo tempo que reitera “os nossos compromissos de apoiar a autodefesa de Taiwan e de manter a nossa capacidade de resistir a qualquer recurso à força ou à coerção contra Taiwan”.

Além de ser a região onde a competição com a China é mais pronunciada, a NSS justifica que “o Indo-Pacífico gera grande parte do crescimento económico mundial e será o epicentro da geopolítica do século XXI”, salientando-se ainda a afirmação de que a região “é o epicentro da crise climática, mas é igualmente essencial para as soluções climáticas”. Descrevendo-se como “potência do Indo-Pacífico”, os EUA têm um “interesse vital” em promover um “Indo-Pacífico Livre e Aberto” – slogan que a Administração Biden adotou da predecessora Presidência Trump. Com esse objetivo, a pedra-angular da estratégia Biden é a construção de uma “capacidade coletiva” com aliados e parceiros – embora a NSS deixe transparecer que uns são mais do que outros. Por exemplo, ao afirmar pretender “modernizar”

os laços dos EUA com os seus aliados regionais, refere Austrália, Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia, mas não a Nova Zelândia nem o Paquistão. Salta igualmente à vista o sublinhado “compromisso inabalável” com a defesa do Japão e “que abrange as Ilhas Senkaku” – referência sem correspondência noutras disputas envolvendo a China. Por outro lado, a NSS de Biden não explica a “centralidade da ASEAN” ou a “particular incidência no Sudeste Asiático e nas Ilhas do Pacífico”, e sobre a Índia limita-se a manifestar que os EUA “trabalharão em conjunto, bilateral e multilateralmente, para apoiar a nossa visão comum”. Da estratégia Biden sobressaem ainda outros dois aspetos. O primeiro é a tentativa de responder às críticas de que a abordagem dos EUA é demasiado centrada na competição com a China e na dimensão da segurança/militar. Assim, sem deixar de reiterar que os EUA continuarão a dar prioridade a investimentos militares credíveis que dissuadam a agressão chinesa e que ajudem aliados e parceiros a defenderem-se, a NSS sublinha que a estratégia dos EUA “exigirá que nos associemos, apoiemos e respondamos às necessidades económicas e de desenvolvimento dos países parceiros, não em nome da competição, mas para o seu próprio bem” e, por outro lado, que os EUA pretendem cooperar com outros em prioridades partilhadas “mesmo que eles não concordem connosco em todos os assuntos”. Daí a NSS, por exemplo, emoldurar o Quad como fornecedor de bens públicos e de estabelecimento de normas; apresentar o desenvolvimento do *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (IPEF) “para promover os nossos interesses comuns em economias resilientes, justas, digitais

e de baixo carbono”; ou afirmar “trabalharemos com parceiros regionais da Ásia do Sul para enfrentar as alterações climáticas, a pandemia da COVID-19, e o comportamento coercivo da RPC”. O segundo aspeto é o propósito de “reforçar ainda mais a nossa força coletiva (...) encorajando ligações mais estreitas entre os países do Indo-Pacífico e da Europa”, citando como exemplo o AUKUS – numa aparente sobrevalorização dos interesses e das capacidades dos países europeus para manterem no “Indo-Pacífico” uma presença militar/marítima relevante e duradoura e, além disso, invocando um exemplo bastante controverso em ambas as regiões.

A “grande estratégia” da Presidência Biden inscrita nesta NSS contempla objetivos dificilmente conciliáveis e linhas de ação muito dependentes dos interesses e da predisposição de outros – desde a simultaneidade de competição e cooperação com a China à dicotomia democracias vs. autocracias rejeitada inclusivamente por vários parceiros democráticos e à conciliação de interesses e prioridades dos EUA com parceiros e aliados no relacionamento com a China (e a Rússia) ou em matéria de segurança, economia e ambiente. Talvez seja a consciência destes dilemas que justifica a NSS de Biden afirmar que “entrámos num novo período conseqüente de política externa americana que exigirá mais dos Estados Unidos no Indo-Pacífico do que nos tem sido pedido desde a Segunda Guerra Mundial”.

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos e a Federação Russa

Maria Raquel Freire

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

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América (EUA) não é necessariamente um documento recheado de novidades, mas traça uma perspetiva diferenciada e muito clara em relação à Federação Russa. A escalada na guerra da Ucrânia com a invasão russa de 24 de fevereiro de 2022, que adiou mesmo a publicação desta nova Estratégia, alterou profundamente o contexto de relacionamento entre Washington e Moscovo. Se as relações já estavam bastante fragilizadas, em particular após o início da guerra na Ucrânia em 2014, em 2022 qualquer referência a interesses partilhados e cooperação em áreas prioritárias desapareceu do discurso e da doutrina. A Estratégia deixa claro que o tempo para pensar possíveis compromissos no quadro da segurança europeia passou, e que a narrativa russa de exclusão desta ordem foi desgastada pela própria Rússia. Washington fala de “formas pragmáticas de interação” e sublinha que a segurança europeia passa pelo reforço de instituições de latitude transatlântica, que decidam sobre os melhores cursos para a segurança europeia, não envolvendo a Rússia. Ao contrário do que Moscovo sempre salientou, que a segurança europeia estaria sempre incompleta sem a Rússia, o entendimento é de que a segurança europeia não pode incluir a Rússia, que se tornou uma ameaça clara a esta mesma ordem de segurança. Este pressuposto assenta no entendimento de que a Rússia é agora uma potência em

declínio e cujo estatuto de poder se vem desmoronando com o curso desta guerra. Se em tempos a Rússia era entendida como um ator revisionista competitivo no sistema internacional, agora é lida como um ator revisionista em declínio, e com quem o diálogo é inaudível. A China e o Indo-Pacífico são interesses prioritários na agenda de segurança dos EUA há anos, e a China tem vindo a ser descrita como o principal competidor dos EUA, constituindo ‘o desafio geopolítico mais importante’ para os EUA, como sublinhado no documento. Apesar da proximidade entre a Rússia e a China, uma parceria claramente “com limites”, agora a Rússia já não é equiparável à China neste estatuto desafiador. Gramer comentava recentemente na revista *Foreign Policy*, e num exercício simples de recalibragem desta nova leitura, que “a Rússia é o problema de hoje, a China é o problema de amanhã”. Noutro contexto, Hass adicionava que “a Rússia é incendiária da ordem internacional existente, enquanto a China procura ser a arquiteta de uma ordem internacional em mudança”. A Rússia tornou-se uma potência beligerante, que invadiu territorialmente, sem provocação ou qualquer justificação legítima, um Estado soberano – a Ucrânia –, o que a tornou um Estado pária, ao qual a pressão da resposta ‘ocidental’, desde as sanções às políticas de dissociação em diversas áreas, a conduziram a uma situação de fragilidade e declínio. A sua atuação é descrita no documento como “representa[ndo] uma ameaça imediata ao sistema internacional livre e aberto, desrespeitando imprudentemente as leis básicas da ordem internacional”, como evidenciado nesta guerra. A Rússia que procurava reconhecimento de estatuto como grande potência e a afirmação do

seu prestígio no seio das grandes potências, descredibilizou a sua política externa, isolou o seu regime político do “mundo ocidental”, e não teve apoio explícito à escalada desta guerra com a invasão de 24 de fevereiro, de muitos Estados ditos próximos ou sob influência de Moscovo. Veja-se o espaço pós-soviético, onde apenas a Bielorrússia expressou claramente o seu apoio a esta ação de Moscovo. Veja-se também a forma cautelosa como a própria China tem gerido a questão. Isto não significa, no entanto, que os EUA ficarão desatentos, uma vez que a disrupção que a Rússia está a causar na ordem internacional é evidente. Uma outra linha de fundo desta Estratégia tem a ver com a questão das democracias e autocracias, que é agora plasmada de forma mais flexível. O binómio de oposição democracia – autocracia é atualizado neste documento, onde a Administração Biden-Harris assume que Washington pode colaborar com autocracias desde que estas respeitem o princípio da inviolabilidade das fronteiras, e por isso, o princípio de não uso da força a este respeito. A Rússia está naturalmente excluída desta leitura mais flexível, que reforça o isolamento do regime de Putin face à clara violação do regime de fronteiras na Europa em 2014, e profundamente agravado em 2022. Vladimir Putin reage reforçando a narrativa que tem vindo a construir nos últimos anos e que densificou em 2021 nos textos e discursos que apresentou, e que vai repetindo ao longo deste ano de 2022. Nas discussões do Clube Valdai, a 27 de outubro passado, pouco tempo depois da publicação da Nova Estratégia de Segurança dos EUA, Putin sublinha como a era de domínio ocidental e de um mundo bipolar está a chegar ao fim, e de que

“nesta encruzilhada, estamos perante a década mais perigosa, imprevisível e ainda assim mais importante desde o fim da Segunda Guerra Mundial”. Sublinha assim como, a seu ver, a política revisionista em curso está a surtir os efeitos pretendidos. Mais uma vez as leituras diferenciadas da ordem internacional assumem-se de forma muito clara no discurso de Washington e de Moscovo. A conciliação do diálogo não é possível, neste contexto. Putin rejeita ainda o estatuto a que os EUA estão a relegar a Rússia, afirmando que “Estou convencido de que, mais cedo ou mais tarde, tanto os novos centros da ordem internacional multipolar quanto o Ocidente terão que iniciar um diálogo em pé de igualdade sobre um futuro comum para todos nós, e quanto mais cedo melhor”. Uma afirmação em total desalinhamento com os princípios firmados na Estratégia de Segurança dos EUA. E acrescenta que a Rússia nunca se considerou ou considera inimiga do Ocidente. E para explicitar fala da existência de dois Ocidentes, um dos valores mais tradicionais, que segue a inspiração cristã, e assenta em princípios de liberdade e patriotismo; e um outro Ocidente que descreve como “agressivo, cosmopolita e neocolonial”, ao serviço das elites neoliberais, e cuja versão é irreconciliável com os valores, princípios e objetivos da Rússia. O discurso civilizacional que tem marcado a agenda russa, mais uma vez a ser invocado neste contexto, destacando a decadência dos valores e princípios ocidentais, enquanto não descartando a dimensão europeia da Rússia. Um alinhamento que claramente se lê em oposição àquilo que são os pressupostos da nova Estratégia de Segurança dos EUA. Dissonância, distância e desconfiança parecem tecer o mote para as relações entre a Rússia e os EUA, pelo menos

enquanto o regime de Vladimir Putin permanecer no poder.

A Estratégia de Segurança Nacional e a Europa

Patrícia Daehnhardt

Assessora do IDN e Investigadora Integrada do IPRI-NOVA

A administração Biden publicou a sua Estratégia de Segurança Nacional em 12 de outubro de 2022, oito meses depois do início da invasão russa da Ucrânia. Na apresentação da Estratégia, o Conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, afirmou que o mundo está a entrar numa década decisiva devido à competição entre as grandes potências sobre o futuro da ordem internacional. Nesta nova era de competição entre as democracias e as autocracias revisionistas, a contenção da Rússia, a ameaça mais imediata, e a competição com a China, o desafio geopolítico mais significativo, são os dois eixos orientadores da política externa da administração Biden. Como qualquer Estratégia de Segurança Nacional norte-americana, também este novo documento estratégico tem implicações para a Europa. Esta, em particular, tem três implicações cruciais.

Primeiro, a Estratégia reafirma a relação transatlântica como plataforma vital e reconhece à União Europeia, pela primeira vez, um papel fundamental: “Em toda a Europa, a NATO e a União Europeia estão unidas para fazer frente à Rússia e na defesa de valores partilhados”. Neste contexto de aprofundamento do vínculo transatlântico, sugere que o Reino Unido coopere com a União Europeia no aumento da segurança europeia. Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, e da Guerra

desde então em curso, os governos europeus anunciaram uma mudança das suas políticas de defesa e o aumento dos seus orçamentos de defesa. A Estratégia de Segurança Nacional norte-americana reconhece esta viragem europeia e afirma o seu apoio ao reforço das políticas de defesa dos governos europeus, assim como, expressamente, ao avanço da defesa europeia através da União Europeia. Mas a Europa continua longe da sua intenção definida na Declaração de Saint-Malo, em 1998, de ter “a capacidade de ação autónoma, apoiada por forças militares credíveis”, e a França e a Alemanha continuam a ter perspetivas diferentes sobre como fazer avançar a defesa europeia. Por isso, a NATO tornou-se mais importante para os Estados europeus, e a Estratégia de Segurança Nacional norte-americana reconhece também esta mudança: “contamos com os nossos Aliados para continuarem a assumir maior responsabilidade, aumentando as suas despesas, capacidades e contribuições. Investimentos europeus na defesa, através ou em complemento com a NATO, serão fundamentais para garantir a nossa segurança partilhada neste momento de intensificação da competição.” Esta afirmação vai no seguimento da decisão dos aliados, adotada na cimeira de Madrid, em junho de 2022, sobre o Novo Modelo de Forças da NATO, de 300.000 tropas em prontidão até seis meses. O reforço do pilar europeu da NATO corresponde à europeização da Aliança Atlântica e à alteração do equilíbrio transatlântico. Ao fim de mais de três décadas depois do fim da Guerra Fria, contudo, os europeus continuam a depender dos Estados Unidos para a sua defesa, como a Guerra na Ucrânia demonstra, pelo apoio militar norte-americano

a Kyiv, que excede em muito o apoio que os europeus poderiam conceder. É, apesar da ameaça que a Europa enfrenta, incerto, que os europeus consigam encontrar os meios financeiros e políticos para aumentarem as capacidades de defesa com a urgência que a situação de guerra na Europa requer. Segundo, a Estratégia identifica a China como o principal desafio estratégico para os Estados Unidos. Apesar de a Rússia ser a ameaça atual à segurança do espaço euro-atlântico, a atenção estratégica de Washington está centrada no Indo-Pacífico e na competição com a China: “a República Popular da China é o único concorrente que tem a intenção, assim como, cada vez mais, a capacidade económica, diplomática, militar e tecnológica de transformar a ordem internacional”. Nesta competição crescente, a administração Biden conta com o apoio ativo dos europeus e de outros aliados. Como se lê na Estratégia, “os interesses dos EUA são mais bem garantidos quando os nossos aliados e parceiros europeus desempenham um papel ativo no Indo-Pacífico, incluindo no apoio à liberdade de navegação e na manutenção da paz e estabilidade no Estreito de Taiwan. Do mesmo modo, queremos que os nossos aliados do Indo-Pacífico se envolvam de forma cooperativa com os nossos aliados europeus para moldar a ordem a que todos aspiramos, (...) através da cooperação com a União Europeia e o Reino Unido”. Para a Europa isto confirma a necessidade de os europeus terem de investir muito mais na defesa da Europa, porque em caso de duas crises simultâneas, na Europa e no Indo-Pacífico, poucos têm dúvidas que os Estados Unidos optariam por alocarem os seus meios militares para o Indo-Pacífico, agora o epicentro da

sua atenção estratégica. E significa, também, que a aliança transatlântica passa a incluir a China e a região do Indo-Pacífico nas considerações estratégicas conjuntas, o que pode levar a divisões devido a avaliações diferenciadas quanto ao grau de ameaça que a China representa. Terceiro, para a administração Biden, o Médio Oriente perdeu o significado estratégico que teve durante décadas desde a Segunda Guerra Mundial para sucessivas administrações norte-americanas: a Estratégia de Segurança Nacional projeta a capacitação de aliados e parceiros como forma de diminuir o envolvimento norte-americano na região. Ao contrário da Estratégia de Segurança Nacional da administração Trump, que ainda incluiu o Médio Oriente como uma área essencial, a nova Estratégia de Segurança Nacional já não lhe dá a mesma importância: a mudança de regime e a era das intervenções militares passaram definitivamente à história e os Estados Unidos estão a retrair-se estrategicamente da região. A relação especial com Israel mantém-se, e o estreito de Ormuz e a navegabilidade dos mares continua a ser prioritário, mas para Washington, o Médio Oriente perdeu a relevância estratégica que tinha para as administrações anteriores. Para os países europeus isto corresponde ao aumento do espectro securitário da Europa, que passa a ter de incluir a região do Norte de África e do Médio Oriente nos seus cálculos estratégicos de uma forma inédita porque deixam de ter o envolvimento norte-americano na gestão de crises. O caso do Irão e a sua pretensão em afirmar-se como potência nuclear, em aliança com uma autocracia revisionista, poderá ser um primeiro teste para as capitais europeias.

Em conclusão, a nova Estratégia de Segurança Nacional confirma a tradição do internacionalismo liberal norte-americano, mas afirma-a de uma forma mais seletiva, e através da delegação de responsabilidades, o que exige aos seus aliados e parceiros um maior envolvimento na defesa da ordem internacional aberta e multilateral que o internacionalismo liberal advoga. Cabe então aos europeus assumirem, na segurança e defesa da Europa, assim como na segurança regional alargada, um papel muito mais decisivo na defesa europeia, e assumirem o *ownership* que a expectativa do *burdensharing* defendia há já muito tempo. Nós, europeus, chegamos ao ponto de não retorno e temos de tirar as consequências das implicações da nova estratégia norte-americana, assim como do novo ambiente estratégico em que, desde fevereiro de 2022, a Europa se encontra.

Biden e o Fim do Comércio Livre

Vasco Rato

Assessor do IDN e investigador no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade de Lisboa

A ordem liberal criada depois de 1945 sempre assentou na doutrina do comércio livre e nas instituições arquitetadas em Bretton Woods, particularmente no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional. Nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, coube ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) impulsionar a liberalização do comércio internacional e, desse modo, incentivar a globalização. Com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a 1 de janeiro de 1995, através do o Acordo de Marraquexe, deu-se um passo gigantesco no sentido

de alargar e consolidar as regras do comércio mundial. No entanto, a ordem liberal económica arquitetada e sustentada pelos Estados Unidos ao longo de décadas acaba de ser posta em causa pela Estratégia de Segurança Nacional (ESN) da Administração Biden. Enfatizando a interligação entre a robustez da economia nacional e a capacidade do país de afirmar os seus interesses vitais na cena internacional, a ESN propõe “moldar a ordem internacional” de modo a garantir a prosperidade e a segurança americanas. Com o intuito de permitir aos EUA competirem com sucesso no século 21, a ESN prevê investimentos em infraestruturas, educação, manufatura e pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Com efeito, também aponta para o protecionismo por meio de uma política industrial que possa “investir na nossa inovação e força industrial e construir a nossa resiliência”. Em consequência, os investimentos públicos serão feitos “em setores estratégicos e cadeias de fornecimento, especialmente tecnologias críticas e emergentes, como sejam a microeletrónica, a computação avançada, as biotecnologias, as tecnologias de energia limpa e as telecomunicações avançadas”. Nos tempos mais recentes, a Administração Biden fez passar legislação – como, por exemplo, a *Infrastructure Investment and Jobs Act*, o *CHIPS and Science Act* e o recentíssimo *Inflation Reduction Act* – para concretizar as prioridades articuladas pela ESN. Eventualmente refletindo o crescente desconforto dos partidos Republicano e Democrata em relação aos mercados, a Administração Biden não tem patrocinado novos acordos de livre comércio. Em alternativa, tem defendido a resiliência das cadeias

de fornecimento, a economia verde e o estabelecimento de *standards* para a economia digital. Centrada nestas questões, Washington também não explicita como pretende corrigir as disfuncionalidades do sistema de comércio global e a inoperância da OMC. A omissão é gritante porque, nas décadas mais recentes, a OMC emergiu como o veículo privilegiado para garantir a ordem liberal assente em regras. Com efeito, a ESN traça objetivos estratégicos contraditórios, pois ao mesmo tempo que preconiza uma economia mundial “inclusiva”, exclui os Estados que possam discordar da visão do comércio internacional articulada pelas democracias. Se, por um lado, a ESN reconhece que os EUA “há muito beneficiam da capacidade do comércio internacional para promover o crescimento económico, preços mais baixos para o consumidor e o acesso a mercados estrangeiros para promover exportações e empregos”, por outro lado faz notar que “as regras de longa data que regem o comércio e outros meios de troca económica foram violadas por atores” como a China. Apesar de a ESN declarar que temos “que ir para além dos acordos de comércio livre tradicionais, e por isso estamos a traçar novos arranjos económicos para aprofundar o envolvimento comercial com os nossos parceiros, como a Indo-Pacific Economic Framework (IPEF)”, os aliados dos Estados Unidos continuam a preconizar novos acordos de comércio livre e a alargar o âmbito daqueles que foram anteriormente negociados. Quanto ao IPEF, anunciado em fevereiro de 2022, não visa liberalizar o acesso aos mercados ou reduzir tarifas. Existe, pois, uma tensão entre a aceitação das regras que permitiram o crescimento global

no passado recente e uma evidente insatisfação com essas mesmas regras. A Administração Biden tem dado continuidade aos esforços de Donald Trump para estabelecer regras comerciais que possam abrir caminho para as empresas americanas “vencerem na cena mundial”. Manteve as tarifas de Trump sobre as importações chinesas previstas pela Seção 301 da Lei de Comércio de 1974. Recusa retirar a totalidade das tarifas impostas em 2018 – por alegadas razões de segurança nacional – sobre as importações de alumínio e de aço oriundas de países aliados como a União Europeia, o Reino Unido e o Japão. Aliás, algumas destas tarifas foram convertidas em restrições e quotas voluntárias de exportação. Nem o Canadá e o México escaparam ilesos, pois foram sujeitos a “regras de origem” mais exigentes no setor automóvel. Concomitantemente, a Administração continua a dificultar o comércio por meio de controles de exportação, pela triagem de investidores estrangeiros, controles de capital e sanções económico-financeiras. De modo a controlar as cadeias de fornecimento, aumentou os requisitos de conteúdo americano nas compras do governo federal e aprovou novos subsídios, incluindo a Lei CHIPS e a Lei de Redução da Inflação que contempla subsídios industriais na ordem de USD 369 biliões. Assistese ao colapso da ordem comercial mundial baseada em regras que permitiu a globalização. Crescentemente afastada do sistema de comércio multilateral e da OMC, a Administração Biden abre uma porta para o surgimento do nacionalismo económico e do protecionismo. À medida que os Estados Unidos marginalizam a OMC e abdicam da liderança global no âmbito do

comércio, aumenta o risco da desglobalização e da emergência de blocos rivais centrados na China, nos Estados Unidos e na UE. Num quadro destes, o comércio no interior dos blocos será livre e assente em regras. Todavia, o comércio entre os blocos será pautado pela fragilidade das regras por uma crescente politização. A ESN da Administração abre caminho para um mundo muito diferente daquele que os americanos criaram depois de 1945.
