

## DESAFIOS EUROPEUS

NUNO PEREIRA DE MAGALHÃES THE EUROPEAN UNION, CONFLICT MANAGEMENT, AND THE NORMATIVE ILLUSION MÁRCIO JORGE FERREIRA GUIMARÃES AUTONOMIZAÇÃO DA DEFESA EUROPEIA POR VIA DA DIFERENCIAÇÃO: COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE NOEMI MARIA ROCCA THE EVOLUTION OF THE CRIME-TERROR NEXUS IN EUROPE MARIA FRANCISCA SARAIVA INTERDEPENDÊNCIA SECURITÁRIA: O CASO DA PROLIFERAÇÃO E CONTROLO DE ARMAMENTOS NO DOMÍNIO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL VASCO RATO CANÁRIOS NA MINA: A DEMOCRACIA, A GLOBALIZAÇÃO E O POPULISMO



## DESAFIOS EUROPEUS

NUNO PEREIRA DE MAGALHÃES THE EUROPEAN UNION, CONFLICT MANAGEMENT, AND THE NORMATIVE ILLUSION MÁRCIO JORGE FERREIRA GUIMARÃES AUTONOMIZAÇÃO DA DEFESA EUROPEIA POR VIA DA DIFERENCIAÇÃO: COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE NOEMI MARIA ROCCA THE EVOLUTION OF THE CRIME-TERROR NEXUS IN EUROPE MARIA FRANCISCA SARAIVA INTERDEPENDÊNCIA SECURITÁRIA: O CASO DA PROLIFERAÇÃO E CONTROLO DE ARMAMENTOS NO DOMÍNIO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL VASCO RATO CANÁRIOS NA MINA: A DEMOCRACIA, A GLOBALIZAÇÃO E O POPULISMO

---

## NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral – P.V.P. 8,50 €

---

### *Conselho de Redação*

#### **Diretora**

Isabel Ferreira Nunes

#### **Editor**

Luís Cunha

#### **Assistente Editorial**

António Baranita

---

### *Conselho Editorial*

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

---

### *Conselho Consultivo*

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

---

### *Conselho Consultivo Internacional*

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

---

### *Editorial Board*

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

---

---

**National Advisory Board**

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

---

**International Advisory Board**

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

---

**Capa**

Nuno Fonseca/nfdesign

---

**Normas de Colaboração**

Consultar final da revista

---

**Propriedade e Edição**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

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

---

**Pré-Impressão, Impressão e Acabamento**

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Estrada de Mem Martins, 4, São Carlos — Apartado 113 – 2726-901 Mem Martins

Tel.: 219 266 600 Fax: 219 202 765 E-mail: geral@emec.gov.pt

---

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

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

Disponível no RCAAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

---

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

---

<b>Editorial</b>	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
<b>Desafios Europeus</b>	
The European Union, Conflict Management, and the Normative Illusion	9
<i>Nuno Pereira de Magalhães</i>	
Autonomização da Defesa Europeia por Via da Diferenciação: Cooperação Estruturada Permanente	37
<i>Márcio Jorge Ferreira Guimarães</i>	
The Evolution of the Crime-Terror Nexus in Europe	51
<i>Noemi Maria Rocca</i>	
Interdependência Securitária: o Caso da Proliferação e Controlo de Armamentos no Domínio da Inteligência Artificial	67
<i>Maria Francisca Saraiva</i>	
Canários na Mina: a Democracia, a Globalização e o Populismo	87
<i>Vasco Rato</i>	
<b>Extra Dossiê</b>	
O <i>Great Game</i> no Sudeste Asiático: a China, a ASEAN e o Mar do Sul da China	117
<i>Nuno Canas Mendes</i>	

Neste primeiro número de 2020 destacamos quatro grandes temas. Analisa-se o papel da União Europeia (UE) enquanto ator securitário e cooperativo no plano regional, o desempenho da inteligência artificial no controlo e na proliferação de armamentos e os imperativos da sua regulação, integramos uma perspetiva sobre as relações entre as organizações regionais e os atores internacionais, no quadro das disputas regionais no Sudeste Asiático e reflete-se sobre o fenómeno do ressurgimento dos movimentos populistas na Europa.

Nuno Pereira de Magalhães analisa o desempenho securitário da União Europeia e a tensão existente entre o plano discursivo oficial da União, assente em valores e normas, e a expressão dos seus interesses estratégicos em cenários de gestão de conflitos. Embora na literatura prevaleça o entendimento que a intervenção da União na gestão da conflitualidade, releva do valor das normas e de motivações humanitárias, o autor sugere que, ao invés, a relação de poderes internacionais e os efeitos da conflitualidade têm condicionado a participação da UE em operações militares. Márcio Jorge Ferreira Guimarães examina o processo de autonomização da defesa europeia através do desenvolvimento de projetos de Cooperação Estruturada Permanente, demonstrando como é que os instrumentos de implementação da mesma através da Análise Anual Coordenada em matéria de Defesa, do Plano de Desenvolvimento de Capacidades e do Fundo Europeu de Defesa são essenciais à geração de impacto efetivo das capacidades de defesa da União. O autor aborda a decisão de Portugal tomar parte nas ações de Cooperação Estruturada Permanente e conclui sobre o potencial contributo dessa participação no setor industrial e da investigação.

Noemi Maria Rocca parte da análise da relação entre crime organizado e a ação de grupos terroristas na Europa, em particular a partir do momento em que as ações de controlo de transações financeiras, por Estados e pelas instituições financeiras, passaram a condicionar a atuação daquelas organizações. Este controlo reforçado, no plano financeiro, provocou um reforço das relações entre ambas, afetando não apenas a estabilidade dos Estados frágeis e dos regimes não democráticos, mas também as das democracias ocidentais. Este artigo analisa a crescente interação entre as máfias locais e grupos jihadistas em Itália, nos últimos cinco anos, aferindo as formas como cooperam e a resposta do sistema judicial italiano a este novo *nexus* entre crime organizado e terrorismo.

Maria Francisca Saraiva analisa uma outra dimensão da interdependência securitária, desta feita entre a proliferação e controlo de armamentos e o domínio da Inteligência Artificial, dedicando uma atenção particular aos sistemas de armas letais autónomas. O artigo examina a necessidade de regulação destas tecnologias ao nível militar, fundamentando a necessidade de proibição preventiva desta categoria de armamentos e a proposição de um sistema de regulação global da utilização de Inteligência Artificial, em ambiente militar. A autora argumenta que os sistemas

---

autónomos colocam desafios complexos à gestão dos instrumentos da violência armada e sugere a necessidade de promoção de um sistema de controlo de armamentos global, considerando a possibilidade do emprego generalizado de aplicações de Inteligência Artificial nos vários domínios operacionais da ação militar.

Por fim, Vasco Rato analisa as principais causas do surgimento do populismo moderno nos Estados Unidos e nos Estados-membros da União Europeia. O autor argumenta que o populismo representa uma “forma de fazer política” assente fundamentalmente no anti elitismo e em manifestações de rejeição cultural das consequências da globalização, por parte de movimentos e grupos populistas. Nos sistemas liberais, o desafio reside na necessidade de encontrar respostas adequadas e eficazes na mitigação das consequências desestabilizadoras dos movimentos populistas, com base no regime de valores e princípios orientadores das democracias.

No dossiê extra caderno, Nuno Canas Mendes reflete sobre a configuração da competição estratégica no Sudeste Asiático protagonizado entre atores regionais através de formas de ação política e económica na região. O autor identifica a presença de recursos energéticos e naturais como estando na origem das disputas regionais sobre o Mar do Sul da China, zona esta que concentra uma parte considerável do comércio mundial. A esta confluência de rotas marítimas adiciona-se a manifestação de capacidades navais e a presença de uma *coexistência competitiva* entre a China e os EUA, onde se mede a força e a capacidade naval dos EUA, cuja presença na região aumentou, agravando as pressões chinesas e norte-americana sobre a Associação das Nações do Sudeste Asiático e inibindo o seu papel estabilizador naquela região.

Isabel Ferreira Nunes



# Desafios Europeus



# The European Union, Conflict Management, and the Normative Illusion

Nuno Pereira de Magalhães

*Professor na Universidade IE em Madrid e Investigador do IPRI-NOVA. Especializou-se em Relações Internacionais nas Universidades de Cambridge, Columbia e Harvard.*

## Abstract

The European Union (EU) has recently become the most active conflict manager, currently deploying more operations than any other organisation. There has been a total of 13 operations of military nature from 2003 to 2019, deployed in Europe and in Africa. The discourse at the level of the European Union emphasizes not only the security of its members but also the importance of humanitarian norms. Do these norms drive the deployment of EU's military operations? There is literature that recognizes the relevance of norms, suggesting that these factors may indirectly or even directly have a driving impact. On the contrary, I suggest that there is no normative driving impact. To be precise, I argue that power distribution and exposure to conflicts are the fundamental conditions driving the deployment of military operations by the EU.

**Keywords:** European Union; conflict management; United Nations; military operations.

## Resumo

*A União Europeia, Gestão de Conflitos e a Ilusão Normativa*

*A União Europeia (UE) tornou-se recentemente no mais ativo ator de gestão de conflitos, mantendo mais operações do que qualquer outra organização. Houve um total de 13 operações de natureza militar entre 2003 e 2019, implementadas na Europa e África. A retórica ao nível da UE enfatiza não apenas a segurança dos seus membros mas também a importância de normas humanitárias. Será que essas normas têm um efeito impulsor no lançamento das operações militares da UE? Existe literatura académica que reconhece a relevância das normas, sugerindo que esses fatores têm um impacto impulsor. Pelo contrário, eu sugiro que a distribuição de poder e a exposição aos efeitos dos conflitos são as condições fundamentais que guiam o lançamento das operações militares da UE.*

Artigo recebido: 09.03.2020

Aprovado: 18.03.2020

## 1. Introduction

The European Union (EU) became a military conflict manager in 2003, deploying its military resources in order to promote the decrease of violence in foreign disputes. From that year to the present, the EU deployed 13 conflict management operations of military nature in the Europe and in Africa, from a total of 35 operations (EEAS 2020). The first military mission was Operation Concordia deployed in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) – current North Macedonia – in 2003 and the last one was Operation EU Training Mission (EUTM) RCA launched in the Central African Republic (CAR) in 2016. The launching of EU's military missions is obviously related to security challenges – such as regional instability and terrorism – identified in the European Security Strategy (ESS) of 2003 and the 2016 EU Global Strategy – EUGS (European Union 2003; European Union 2016a). Nonetheless, EU discourse indicates that European conflict management is also driven by normative concerns of humanitarian nature. For instance, the Report on the Implementation of the ESS emphasizes that the “EU should continue to advance the agreement reached at the UN World Summit in 2005, that we hold a shared responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity” (European Union 2008, p. 12). This fits into EU's narrative of a “normative power” (Manners 2002) that promotes morally appropriate norms of humanitarian nature. The purpose of this article is precisely to examine the impact of normative concerns on EU's decisions, examining if those norms are sufficient and necessary conditions – drivers – behind conflict management: are humanitarian norms driving the deployment of EU's military operations?

There is literature influenced by liberalism and constructivism that suggest that the EU was driven, at least partially, by those norms. Some literature suggests an indirect impact of norms: humanitarian concerns of European publics had a driving impact on the deployment of military operations. According to this logic, failure to intervene in those conflicts could have had domestic political costs for European leaders (Pohl 2013a; 2013b; 2014), affecting their ability to get re-elected, thus making them consider that the military costs of launching operations of conflict management would be inferior to the potential political costs of idleness. Other literature goes further into normative causality and suggests a direct impact of norms: political leaders and officials were socialized within EU institutional structures up to the point that national and collective interests ended up merging in an internalized logic of European appropriateness. The structure of the Common Security and Defence Policy (CSDP) and its agents are “mutually constitutive” (Meyer and Strickmann 2011, p. 63). It would be a case of what Alastair Iain Johnston calls “a pro-norm behavior that is so deeply internalized as to be unquestioned, automatic, and taken for granted” (Johnston 2008, p. 16). In this sense, the deployment of EU's

military operations would be influenced by what EU leaders and officials considered socially appropriate, shaped by the humanitarian role that the organization is expected to play.

Contrarily, I suggest that it is illusory to think that norms played a determinant role in driving the deployment of EU's military operations. Contrarily, what seems to drive the deployment of military operations are factors associated to security, namely power distribution and exposure to conflicts. To be precise, I suggest that the EU deployed military operations in order to promote spheres of influence in systemic spaces neglected by the United States (US) and to prevent negative externalities stemming from conflicts to which they were more exposed.

The following section presents my realist argument for the deployment of military operations of conflict management and the methods used to support it, as opposed to the normative hypothesis. The third section offers background information on EU's conflict management under the European Security and Defence Policy (ESDP) and the CSDP. The following two sections analyze the deployment of EU's military operations in Europe and in Africa as a function of power distribution and exposure to conflicts, demonstrating that all deployments were aimed at dealing with security goals that were shaped by those two factors, rather than by normative goals.

## 2. Theoretical Framework

The launching of military operations for normative reasons would be a joyful outcome for those of us who are touched by altruistic solidarity. This would open the door to endless possibilities of cooperation, exercised on the back of states socialized into patterns of humanitarianism rather than following a self-help process of competition where egoist interests prevail. Unfortunately, as much as one would like to conclude that the EU has deployed military operations in order to fulfil its normative aspirations of humanitarian nature, empirical evidence suggests otherwise.

Firstly, there is no correlation between shifts in support for EU's cooperation at military level and shifts in the preferences of electorates, in the sense that support has been consistently high from 1991 to the present and has not reflected variation at the level of military cooperation. For example, during the 1991-1997 period there was strong support from public opinion in the EU in regard to security cooperation, ranging from 65 percent in 1991 to 52 percent in 1997, reaching a peak of 78 percent support in 1994 (European Commission 2020a). If the domestic demand hypothesis was correct we should have witnessed EU's military operations being deployed in the mid-1990s rather than seeing the process of institutional-building kicking in during a period of less domestic support, a puzzling choice especially in the UK,

with the majority of public being hostile or indifferent to the idea of defence cooperation – only 35 percent support in 1997 (European Commission 2020a).

Secondly, the literature offers examples of public opinion supporting the launching of conflict management operations, but it does not demonstrate that it was strong enough to actually drive it nor the absence of security interests. For instance, in regard to the military operations in Bosnia and Herzegovina (BiH) and Chad, Pohl does offer examples such as the electoral interests in France and the suggestion that intervention occurred due to the “need to do something” in face of mediatized crisis (Pohl 2014, p. 146). Referring to the Darfur crisis and French presidential elections, Pohl argues that “[t]he plight of Darfur had indeed figured prominently in the French presidential election campaign preceding the initiative”, considering that “[w]ell-known media personalities had highlighted this conflict and, as several interviewees stressed, their advocacy was perceived by politicians as pressure resulting from public opinion” (Pohl 2014, p. 146). This kind of dynamics were reflected in a promise made by all presidential candidates in 2007, in which they pledged to “mandate the French forces garrisoned in Chad and the Central African Republic to effectively protect the refugees, displaced persons, and members of humanitarian organizations who operate in these countries (...) to make possible a European action to protect the civilian population of Darfur, notably to put into place humanitarian corridors” (Pohl 2014, pp. 146-147). According to Pohl this sort of discourse created expectations about the policy of the incoming administration, not only in regard to Nicolas Sarkozy but also to his future Minister of Foreign and European Affairs, Bernard Kouchner, someone who was expected to advance a humanitarian agenda (Pohl 2017, p. 147). However, this does not seem to constitute valid evidence that those European countries deployed military operations due to public pressure or to obtain public sympathy in a context of contestation.

If Paris had opted for non-intervention there is insufficient evidence to conclude that the French electorate would have pushed leaders out of power for ignoring a humanitarian pledge or even have determinately affected the following elections. The French and most of other Western publics might had been sensitive to the humanitarian plight of Darfur and similar conflicts, as well as in voicing their discontentment about how France and the international community were dealing with the issue (BBC News 2007; Hamilton 2011). Notwithstanding, that does not imply that European citizens were willing to sacrifice their livelihoods – financing operations and sending their youth to a violent foreign battlefield – in order to manage a conflict unrelated to their primordial interests nor, most important to our case, to punish governments that did not deploy such operation. Even if there are cases of leaders seeking to attract public sympathy, rather than being pushed by it to intervene, normative concerns were not the drivers.

For example, François Hollande's boosting of intervention in Mali is a case in point, considering the domestic difficulties he was facing. There were claims that Holland's policy on Mali was influenced by his attempt to sway public opinion away from domestic problems, especially economic ones (The Economist 2013). However, the selection of Mali seems more understandable when we realize that France has been relevantly exposed to that conflict due to the presence, among the insurgents, of extremist groups such as Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) as well as due to concerns with a refugee crisis that might spread beyond neighbors such as Burkina Faso and actually increase migratory pressures on France (Welsh 2013; Wagner 2018).

In this context, unfortunately, norms do not seem to be sufficient nor necessary conditions for conflict management to occur. I offer an alternative explanation of realist nature, with power playing the preponderant causal role in a system that is anarchical in nature and prone to competition (see Schweller 2003, p. 323). I suggest that conflict managers are interested primarily in improving their own security and use military operations as a tool of stabilization whenever they are deemed profitable, the result of a cost-benefit calculation that is determined by driving factors. The argument is that those factors are power distribution and exposure, whose combination tends to determine the level of conflict management regardless other factors that may have an intervening effect but not a determinant driving impact. For instance, factors such as the nature of political regimes, economic interdependence among conflict managers, or economic conjunctures may have an effect in decision-making but states do not manage foreign conflicts just because they are democracies, share a single market and a common currency, or there is an economic boom. On the other hand, the distribution of power capabilities and the degree of exposure to externalities generate, per se, incentives that affect the deployment of conflict management operations. To be precise, higher concentrations of power and higher levels of exposure to externalities tend to create stronger degrees of conflict management. In the presence of the same incentives at those two levels, states tend to behave similarly, even if nuances may occur due to intervening conditions.

Power distribution is the first driver because powerful states tend to replicate the domestic conditions of hierarchy in the parcels of the international system that they dominate, an attempt to build up an international hegemonic order that tames anarchy in their favour. Higher concentrations of power generate more incentives for conflict management whereas lower ones are less propitious because the existence of more preponderant third parties leads to competitive deadlocks and there is less amount of resources available to manage conflicts. Nonetheless, the power of preponderant states is not infinite, and they end up selecting the conflicts in which they intervene. Given that such selection is not based on power distribution,

I consider that a second driver exists, following a multi-causal realist logic in which driving power conditions are complemented by other factors as in the case of Stephen Walt's balance of threat theory, which suggests that balancing is driven by a perception of threat that results not only from power but also from geographic proximity, offensive capabilities, and offensive intentions (Walt 1987).

I consider that exposure is the second driver of conflict management, determining the selection of conflicts to manage. It adds up to structural incentives by determining potential costs that may directly affect the security of third parties. Even if third parties are not directly involved in the conflicts, their societies, economies, and tactical position may be affected, especially when violence is intense. The social, economic, and tactical vulnerabilities determine the type of costs to which third parties are exposed. Members of the societies of a third party, its economy, and its tactical position can suffer direct costs as a result of those conflicts, particularly when those conflicts are located nearby (e.g., collateral damages such as the shooting down of airplanes or uncontrollable migratory inflows), involving important trade partners (e.g., the slowing or breaking down of supply chains), or refer to disputes that involve a challenger (e.g., a rival state or a terrorist group obtaining advantages). Moreover, the intensity of violence in those conflicts affects the potential gravity of externalities. Hence, exposure is a function of societal vulnerability, economic vulnerability, and tactical vulnerability – relational indicators – that determine the type of potential costs that may affect third parties, conjugated with intensity of violence – an indicator exogenous to the relation between third parties and the country in conflict – that determines the potential severity of those costs. The existence of more types and more severe potential costs creates more incentives for conflict management.

Applying the theory to the case of the EU, it is suggested that France, the UK, and Germany (the EU3) used military operations of conflict management under the ESDP and CSDP in order to promote their own security, as a function of power distribution and exposure. To be precise, the first incentive was the partial disengagement of the US from Southeast Europe and Africa, pushing EU members to manage conflicts in a broader context of “reformed bandwagoning”, with member-states seeking to promote their own security in an autonomous manner without challenging American predominance (Dyson 2010, pp. 102-106; Dyson 2013, p. 387; Dyson and Konstadinides 2013, pp. 143-154). The second incentive refers to European societal, economic, and tactical vulnerabilities to conflicts in those regions, combined with peaks of violence generated by those conflicts. Members of the EU were driven to address conflicts in countries that were closer, relevant economic partners, and whose governments were fighting enemies or rivals of the EU, especially those that involved dynamics of violence that multiplied the potential costs associated with those vulnerabilities.



The normative hypothesis would be validated if the EU deployed military operations to manage conflicts that were particularly violent and to which they were not especially vulnerable at geographic, economic, and tactical levels. That would be particularly evident if the EU managed those conflicts in detriment of conflicts that were less violent but to which Europeans were more vulnerable. In order to empirically support my hypothesis, I examine dyadic relations between the EU3 and the intervened states. Altogether, more powerful and exposed states are expected to be more involved in conflict management, seeking to expand their influence in the regions of intervention and to contain the potential costs associated with the sub-indicators of exposure. Interventions are expected to occur in conflicting states that are not only weaker but also a source of exposure to the EU3. Given the limited access to governmental and diplomatic documentation related to military operations, I infer the motivations of French, British, and German governments by combining power and exposure data with the mandates of those operations. In the end, empirical evidence is more supportive of my realist hypothesis rather than the normative one.

Power distribution is parsimoniously operationalized as the allocation of capabilities at the level of nuclear warheads, military expenditure, and nominal GDP, since I consider them to reflect the ability of states to coerce and woo others through punishment and rewards. As for exposure, the four sub-indicators are operationalized as follows. Firstly, societal vulnerability is inferred from the geographical distance and obstacles between the third parties and the countries in conflict, based on data from the Center of Geographical Analysis (2020). Lesser distance and fewer obstacles imply a higher probability of societies in third parties being affected by issues such as military collateral damages, human trafficking, and migrant crises. Secondly, economic vulnerability is inferred from the position occupied by conflicting countries in the rankings of raw material imports by third parties, according to the data from the World Trade Integrated Solution of the World Bank (2020b). A higher position in the ranking implies a higher degree of economic vulnerability of the third party. Thirdly, I infer the level of tactical vulnerability of third parties from the presence of challengers, at most already involved in a direct military dispute with the third party (such as the EU in regard to the Islamic State in Syria) or at least competing for the same goods in the international system (as the EU and Russia in respect to political influence over Ukraine). The higher the number of challengers, the higher the level of tactical vulnerability, considering that they are likely to improve their overall position in case of victory in the conflict. I identify the existence or absence of challengers by looking at data from the Uppsala Conflict Data Program – UCDP (2020). Fourth and last, violence intensity is assessed through the ranking of magnitude of societal-systemic impact of the dataset Major Episodes of Political Violence (MEPV) by the Center for Systemic Peace – CSP (2020).

### 3. Background

Until the emergence of the ESDP in 1999 there was no institutional framework of military cooperation, which until then occurred outside the process of European integration. After the failure of the European Defence Community in 1954, military cooperation between the members of the project of European integration occurred outside that institutional framework, namely through the Western European Union (WEU), Finabel, and the Organisation for Joint Armament Cooperation, along with partner regional organisations of defence and security nature, namely the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Organization for Security and Co-operation in Europe (Howorth 2007; Gowan and Batmanglich 2010; Dyson 2010, pp. 60-66; Dyson and Konstadinides 2013, pp. 7-34). The establishment of the CSDP in 2009 consolidated EU's process of military cooperation, improving the ability of the EU to deploy military forces in order to promote its interests in a mode compatible with the interests of the US. It has been in this institutional framework that EU's 12 military operations and single civ-mil operation have been deployed in Europe and in Africa. From 2003 onwards the EU has been militarily active in the Balkans and in the whole African continent, through both land and maritime operations, often in combination with civilian operations, such as EUCAP Nestor/Somalia and EUCAP Sahel Mali (EEAS 2020). On 17 February 2020, High Representative/Vice President Josep Borrell announced the decision to launch another naval operation with the intention to enforce the UN arms embargo against Libya – Operation EU Active Surveillance (Rankin 2020).

**Table 1** – Military and Civ-Mil Operations of the European Union

OPERATIONS	LOCATION	TYPE	LAUNCHED	ABSOLUTE RECORDED MAX PERSONNEL	STATUS
EUFOR Concordia	FYROM	Military	2003	700	Concluded in 2003
Artemis	RD Congo	Military	2003	1,807	Concluded in 2003
EUFOR Althea	Bosnia and Herzegovina	Military	2004	7,000	Ongoing
EU Support to AMIS	Sudan	Civ-Mil	2005	50	Concluded in 2007
EUFOR RD Congo	RD Congo	Military	2006	2,259	Concluded in 2006
EUFOR Chad/RCA	Chad/RCA	Military	2008	3,300	Concluded in 2009

*(Continua)*

OPERATIONS	LOCATION	TYPE	LAUNCHED	ABSOLUTE RECORDED MAX PERSONNEL	STATUS
EU NAVFOR Atalanta	Somalia	Military	2008	1,943	Ongoing
EUTM Somalia	Somalia	Military	2010	125	Ongoing
EUTM Mali	Mali	Military	2013	570	Ongoing
EUFOR RCA	CAR	Military	2014	700	Concluded in 2015
EUMAM RCA	CAR	Military	2015	70	Concluded in 2016
EU NAVFOR Sophia	Libya/Mediterranean	Military	2015	1,666	Ongoing
EUTM RCA	CAR	Military	2016	170	Ongoing

Sources: EEAS (2020) and Mauro, Krotz, and Wright (2019).

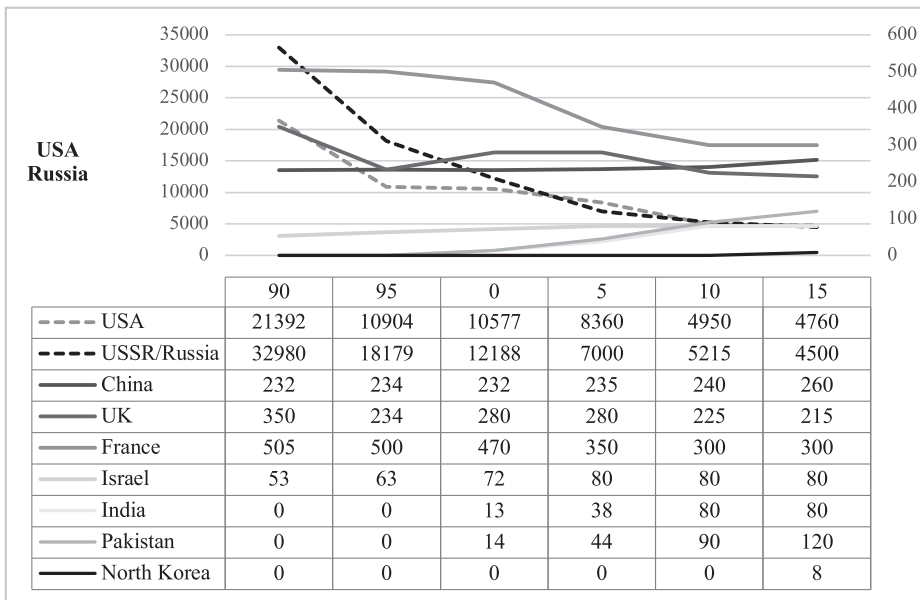
Some suggest that those military operations were “shallow and safe”, “incoherent and contradicting”, conditioned by national European interests “primarily French and British”, and “divorced from broader security challenges of the region” (Sepos 2013, p. 274; cf. Bailes 2008, pp. 115-130; Styan 2012, pp. 651-668; Olsen 2009, pp. 245-260). Even taking a less assertive stance, it is unanimously recognized that EU operations “were limited to the lower end of the spectrum of military tasks” (Giegerich 2015, p. 454), that “indecisiveness and contradiction” (Giegerich 2015, p. 458) meant that there was no EU intervention in conflicts as crucial as the Libyan one, and that problematic decision-making led to cases such as EUTM Mali, in which the EU “decided to launch its military training mission on the back of the French-led intervention” (Giegerich 2015, p. 458). However, EU military operations are relevant because the organization became the most prolific conflict manager, currently deploying 16 operations, in comparison with 13 by the UN (EEAS 2020; UN 2019), and due to the fact that EU operations played an essential stabilizing role in several occasions, as illustrated by the words of Colonel Pierre Augustin, French representative in Operation Concordia, suggesting that the EU force (EUFOR) had become “a federating security element in the daily life of the ethnic communities” (Rodt and Wolff 2012, p. 144).

#### 4. Power Distribution

The first driver of conflict management by the EU was initiated by the collapse of the Soviet Union and the emergence of a unipolar system. According to my criteria, the shift from bipolarity to unipolarity was due especially to a sudden gap between the

US and Russia at the level of military expenditure, given the visible decline from the 318.8 billion USD spent by the Soviet Union in 1989 to Russia's 57.6 billion USD in 1992 and 29.6 billion USD in 1996, compared to the 580.7, 514.8, and 409.6 billion USD spent by the US during those years (SIPRI 2020). American and Russian nuclear capabilities remained strategically equivalent whereas the advantage of the US in terms of GDP already existed before the end of the Cold War. For instance, the GDP of the Soviet Union in 1989 was 620 billion USD, not comparable with the American GDP of 5.7 trillion USD, not to mention the Japanese GDP of 3.1 trillion USD and even the West German's 1.3 trillion USD (World Bank 2020a). The Soviet Union was a pole due to its nuclear weapons and conventional forces, reflected in its military expenditure, whose decline dealt a fundamental blow in Moscow's power capabilities.

**Table 2 – Number of Nuclear Warheads**

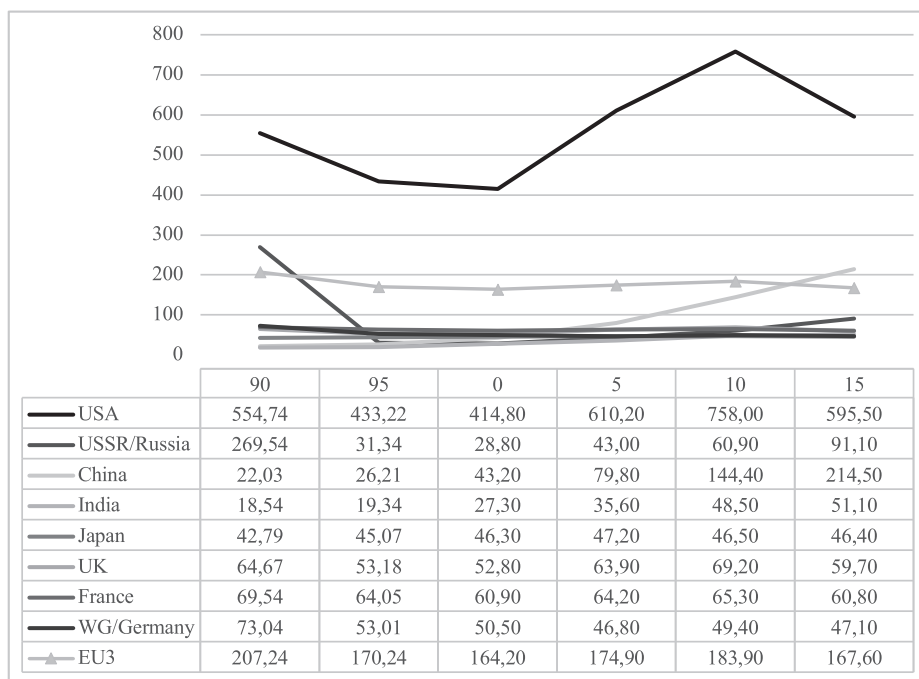


Unit: Deployed and stockpiled strategic warheads, excluding retired warheads in storage for dismantlement. Sources: Kristensen and Norris (2013, p. 78), Kristensen and Norris (2014, p. 2) and SIPRI (2016, p. 23).

What made the US a unipole was the combination of its nuclear capabilities with its preponderance in terms of military expenditure and nominal GDP. For example, aside from its nuclear preponderance shared with Russia, in 1991 the US shares of global military expenditure and GDP corresponded to outstanding 35 and 25 percent, respectively (SIPRI 2020; World Bank 2020a). That preponderance has continued to exist, as illustrated by the 2015 shares of 33 percent of global military

expenditure and 24 percent global GDP (SIPRI 2020; World Bank 2020a). Military expenditure reflected American superiority in terms of conventional forces, combined with an extensive network of military bases and an overwhelming presence in the seas, air, and space. On the economic side, Washington could change the behavior of states who wished to profit from American aid, investments and market.

**Table 3 – Military Expenditure**



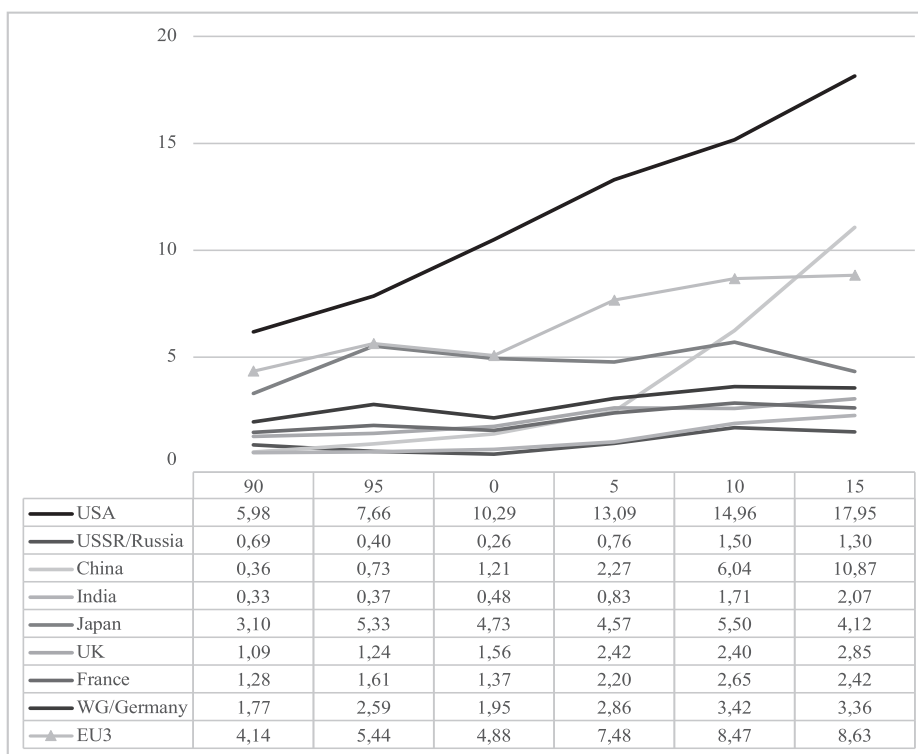
Unit: Billion constant 2014 USD.

Source: SIPRI (2020).

This structural shift had immediate implications for EU members. The Soviet collapse meant that the EU was living what seemed to be the safest security scenario for decades in terms of territorial defence (Posen 2006, pp. 183-184), but at the same time the behaviour of the US was less constrained and there was a refocus on security concerns that were less acute or perceived as such during the Cold War – such as WMD proliferation and smuggling, states collapsing due to the radical politicization of ethnic divisions, globalized terrorist networks, and environmental degradation (Cirincione, Wolfsthal, and Rajkumar 2005; Zaitseva and Hand 2003, pp. 822-844; Kaufman 2001; Cronin 2002/03; Levy 1995). In this context, unipolarity generated a paradoxical anxiety about American hegemonic domination and abandonment.

On the one hand the power of the US was unchecked by any other state and on the other hand Washington had less incentives to extend a security blanket to its European allies, who still had to deal with Russia and were also facing novel security challenges (cf. Smith 2005, pp. 137-139). This was a period of uncertainty where the US was calibrating its foreign policy and still in the process of identifying the regions that should constitute a military priority, as illustrated by initial interventions in scenarios that later were not considered a priority. Somalia’s intervention in 1993 was a case in point and, although more gradually, the eventual shift from the 1990s Balkans strategy also reflected such rethinking. In this context, members of the EU were also calibrating their foreign and security policies. As Tommi Koivula notes, due to “the challenges and opportunities brought by the tectonic changes to the existing international order, the post-Cold War years until approximately 2001 were the formative period of the more general discussion on the overall nature of security as well as the tools and approaches of the international community to promote it” (Koivula 2016, pp. 45).

**Table 4 – GDP**



Unit: Trillions of current USD.

Source: World Bank (2020a), “GDP (current US\$)”.

Under those circumstances, evidence indicates that Europeans used conflict management in a logic of reformed bandwagoning (Dyson 2013), accepting American preponderance but seeking more autonomy to pursue their own interests in a new security environment that involved challenges that were more relevant to Europeans than to the US. On the one hand, although some authors claim that military cooperation in the EU was designed to balance the US (Art 2005/2006; Posen 2006; Jones 2007), there was no hard balancing against the US and soft balancing remains an ambiguous concept that does not seem dissociable from normal friction in international politics (Lieber and Alexander 2005). At the same time, although some authors suggest that bandwagoning by the EU, or at least part of its members has occurred (Cladi and Locatelli 2012; Ringsmose 2013), military cooperation is not designed to pursue the interests of the US.

The EU, particularly its three main powers, became a *de facto* pole in Southeast Europe, a preponderance allowed by the US, whose government was no longer willing to be the main security provider in regions that were not fundamental and whose stability could be pursued by the European allies in a logic of division of labour. The US agreed to keep KFOR in place in Kosovo, but the EU became responsible for the management of other conflicts. In this context, the EU deployed two military operations in the region: Operation Concordia in the FYROM and Operation Althea in BiH. The EU continued to prioritize the stability of the Balkans, pursuing the integration of local countries (Croatia in 2013), negotiating accessions – with Serbia, Montenegro, Albania, and FYROM –, and supporting nation-building through stabilization and association agreements and, of course, CSDP operations in BiH and Kosovo (EEAS 2019a). The adhesion of Albania and Croatia to NATO in 2009, as well as Montenegro later on (NATO 2018), reflected the consolidation of a Transatlantic regional order under which conflict management was exercised. In this context, the EU continued to support peace in BiH through Operation Althea and, until 2012, Operation EUPM. In a context of high ethno-political tension where it remained unclear whether the challenges were merely political or if there was actually a concrete risk of violence returning (Rodt 2014, pp. 85). Additionally, the EU remained supportive of NATO-led KFOR while continuing to directly focus on the civilian dimension of conflict management through EULEX (EEAS 2018a).

However, the EU did not deploy military operations in countries that were still directly connected to Russia, namely those that remained within Moscow's sphere of influence. This was especially evident in the case of the Ukrainian conflict of 2014. Even if the EU was highly exposed to that conflict due to the geographical proximity of the conflict, energy imports (Pirani and Yafimava 2016, pp. 4-9), and Russia's involvement, it was not possible to intervene due to the military power imbalance between the EU3 and Russia. In 2014 Moscow retained not only a fundamental level of nuclear superiority – 4,300 Russian warheads vs. 525 Franco-British ones – but

also a conventional advantage, due to the mismatched capabilities and decentralized political and military chain of command of EU's members, even if at aggregate level the EU3 were enough to outspend Russia in terms of military expenditure – respectively, 168.9 billion USD vs. 84.7 billion USD (SIPRI 2016 and 2020). In a nutshell, due to power distribution, the costs associated with a military intervention in Ukraine by the EU, and even by NATO, were obviously not matched by the benefits. Otherwise, the EU would very likely intervene in the Ukrainian conflict. The end of the Cold War also meant that Africa was no longer a center of dispute between great powers. Russia was in no condition to be an active player in the continent and the US had no interest in serving as pacifier after the failed intervention in Somalia in 1993, as tragically reflected in Washington's inertia during the Rwandan genocide one year later. The power vacuum was partially occupied by the EU through its main powers, especially France and the UK, the former more inclined than the latter to use the EU as a tool of conflict management. As in Southeast Europe, those countries had become de facto poles in the continent, with a degree of structural advantage that offered no doubt about the actors with overwhelming capabilities. For instance, the aggregate military expenditure of all Sub-Saharan African countries in 2001 was 11.9 billion USD while the French expenditure alone was 60.7 billion USD (SIPRI 2020), and the aggregate GDP of Sub-Saharan Africa in the same year was 342.2 billion USD whereas the German one amounted to 1.95 trillion USD (World Bank 2020a). Nonetheless, in practice Europeans were constrained in their capacity to exert joint hegemony in the continent due to their different preferences, the discreet presence of the US, and the structural limitations of those countries in a global system that included Russia and emerging powers such as China. In this context, France, the UK, and Germany had a structural yet limited advantage in Africa, enough to prompt the management of conflict in failed and weak states.

In recent years the political clout of the EU has decreased due to a stronger presence of the US, China, and Russia in Africa. After September 11 the engagement of the US increased due to the presence of terrorist networks, leading not only to the establishment of Camp Lemonnier in Djibouti and the US Africa Command (AFRICOM) in 2007 but also to the establishment of “lily-pad” bases across the continent (Vine 2015, 308-313) and partnerships as the Trans-Saharan Counterterrorism Partnership and the Partnership for Regional East Africa Counterterrorism (US Department of State, 2019). If this strategy of involvement were reversed by Donald Trump, it would imply more autonomy for the EU but less of the crucial American support. This is illustrated by the difficulties faced by the overstretched French military in West Africa (Louet and Diallo 2019), in the context of a potential decision by Trump to decrease the number of American forces in West Africa, which would affect French anti-jihadi operations in countries as Mali, Niger, and Burkina Faso



(Agence France-Presse 2019). This is particularly important at a time when the preponderance of the US has been challenged by China, a country that has become a gigantic trade and investment partner – consolidated through the Asian Infrastructure Investment Bank and the Belt and Road Initiative (Prinsloo 2019) – keeping a low profile in terms of political conditionality but incrementally promoting what has been coined as “Beijing consensus” (Halper 2010). Additionally, Russia became more active in the African continent (Schmitt and Gibbons-Neff 2020), a strategic return that is part of an increasingly assertive policy, as exemplified by Moscow’s policies regarding Ukraine, Syria, Venezuela, and North Korea. Nonetheless, the most powerful members of the EU, especially France, have remained relevant actors in the continent and continued to be structurally incentivized to intervene in the region.

In the end, power distribution in Europe and Africa explains why those countries were incentivized to use the EU as a tool of political influence, but that factor does not tell us much about the selection of conflicts involving weak states, namely in knowing why the EU chose certain conflicts and neglected others. In this sense, one needs to look at exposure to fully understand the deployment of EU military operations.

## 5. Exposure to Conflicts

The normative framework would predict the deployment of military operations in conflicts of highly intense violence, whose dreadful humanitarian consequences would drive European publics to push for interventions or even touch the hearts of EU leaders to an extent that they would spend military resources in taming that violence. On the other hand, my framework suggests that, unfortunately, violence is relevant for decision-making inasmuch as it affects the gravity of potential costs to the security of the EU3, in combination with social, economic, and tactical vulnerability, which determine the type of potential costs. Overall, my framework predicts interventions in weaker states that combine several of the following aspects: geographically close, relevant exporters of raw materials, involved in disputes with actors that oppose the EU, and producing high amounts of violence.

The exposure of the EU was particularly evident in the Balkans. The location of the conflicts and the intensity of violence in BiH made it essential for the EU to address those conflicts. Allowing such conflicts to continue would thwart the attempt by EU members to expand their influence in the continent and possibly destabilize neighbouring countries due to asylum seekers fleeing from violence, economic migrants running away from misery, and potential criminal networks infiltrated in those populations. The fact that Germany received 1,266,000 refugees in 1995 illustrates EU’s exposure to conflicts in that region (World Bank 2019).

The role of exposure is even more analytically relevant in the case of African continents, considering that the structural clout of the EU is less visible than in the Balkans. The normative hypothesis would suggest interventions based especially in the intensity of violence but Table 5 demonstrates that the EU selected conflicts across the whole spectrum of violence and left extremely violent conflicts unaddressed (such as the Angolan civil war, not to mention the Rwandan genocide of 1994) or virtually unmanaged (as the Sudanese conflict). The scores are attributed according to the impact of violence, which in the case of African conflicts from 1998-2015 ranged from 1 (least violent) to 6 (most violent) (CSP 2020).

**Table 5** – Magnitude of Violence per Conflict, 1998-2015

MEPV Maximum Scores					
1	2	3	4	5	6
Ivory Coast Liberia Cameroon Mali Ethiopia Egypt Senegal Guinea Rwanda	Chad Uganda G. Bissau	Nigeria CAR Kenya R. Congo Sierra Leone	Algeria Burundi South Sudan Libya	Ethiopia-Eritrea Somalia DRC	Angola Sudan

Sources: CSP (2020).

There was no intervention in all conflicts to which the EU was exposed, either because it involved relatively powerful African countries that were able to manage the conflicts or because the conflicts were being addressed by other organizations. The first type of case is perfectly illustrated by the conflicts in Algeria and Nigeria, two countries that ranked consistently in the top ten exporters of raw materials by the EU3, especially energy related ones (World Bank 2020b), but despite the difficulties ended up being strong enough to address their problems without having to recur to foreign intervention – their military expenditure and GDP are amongst the highest in the continent (SIPRI 2019; World Bank 2020a). For example, Nigeria did require aid and foreign intervention was on the table, but Abuja ended up being strong enough to avoid it. Nigeria has been part of the top 10 African receiving aid countries, but the US had not been deeply involved at military level during that period: “So far, the U.S. military has trained only small numbers of Nigerians to participate in international peacekeeping forces. The U.S. Department of State’s budget request for International Military Education and Training (IMET) for Nigeria in fiscal year 2015 is only \$700,000” (Campbell 2014, p. 17; USAID 2019). From its side, the British government of Theresa May has recently signed a partnership with

the Nigerian president Muhammadu Buhari, committing to train Nigerian forces against Boko Haram and offering know-how on anti-terrorist propaganda (EEAS 2018b; European Commission 2018b). Lastly, the EU has been supporting Nigeria in the conflict against Boko Haram, combining security and development, since the EU has consistently provided aid to Nigeria, supporting a myriad of different projects that include areas as distinct as, for example, energy, gender equality, infrastructures, and desertification (Sabbagh 2018). An overstretched and less exposed US and structurally limited but highly exposed EU3 – plus domestic constraints on the Nigerian government, combined with state structures that still allowed it to control most of the country – seem to explain the lack of an American-European effort to deploy a military operation in Nigeria, even if that possibility was on the table (Campbell 2014, p. 17).

As for the second type of cases, the conflict in Libya was a perfect example, since the EU considered intervention for being highly exposed due to geographical proximity, fuel imports, and the involvement of terrorist organizations, but other organizations ended up stepping in, particularly NATO. Most notably, France and the UK were among the backers of UNSC Resolution 1973 and supported a military intervention in favour of the rebels (UN 2011; Elliott 2011), whereas Germany – which abstained in the voting of that resolution – and Italy were reluctant to promote a military intervention that in general could lead to more instability and, in particular, could have negative political and economic consequences for the governments of Angela Merkel and Silvio Berlusconi. Merkel was still domestically constrained in regard to the use of force and Berlusconi was constrained by politico-economic ties with the regime of Gaddafi, such as the 2008 cooperation and friendship agreement, as well the Libyan share in Italian companies (as FIAT and UniCredit) and the long-term activity of companies like ENI in Libya (Marchi 2017; Herf 2011). Considering that the US and NATO stepped in, countries as France and the UK opted for that institutional framework rather than insisting in the deployment of an EU operation.

As for conflicts with lower levels of exposure, there was no intervention, as in the cases of Uganda, Guinea, and the most recent Burundian conflict. However, the EU certainly paid attention to their evolution as a result of their preponderant position in the continent, putting political pressure on conflicting parties in order to put an end to violence. A case in point was the suspension of aid to Burundi, with EU withholding “direct financial support to Bujumbura after concluding that authorities have not done enough to end conflict” (The Guardian 2016).

In the end, all EU operations in Africa followed the framework’s logic. They all addressed conflicts involving states with fragile capabilities and EU security benefited from managing those conflicts due to the exposure of its member states. For example, France “had a strong national interest in using the EU “as an instrument

to take care of their concerns for the DRC's stability" and its support for EUFOR Thad/RCA "was based primarily on its concern for the stability of two of its key allies in central Africa, Chad and the CAR" (Chafer and Cumming 2010, p. 135). Patrick Berg suggests that the latter operation was about the EU "serving French interests", which was essentially to "stabilise the Chad government whose rule was seriously threatened by ever stronger rebel groups", following the patronage logic of *Françafrique* (Berg 2009, pp. 57 and 61-62). Even if Europeans were interested in stabilizing the continent, ultimately EU operations were not able to put an end to any of the African conflicts it tried to manage, even if it did alleviate violence in certain regions, as in Bunia, DRC, and successfully tamed particular dimensions of the conflict, as piracy off the coast of Somalia (see Rodt 2014, p. 88; Engberg 2014, pp. 144-151; EEAS 2020). This reflected not only the limitations of European power as well as the fact that EU members were not as exposed to these conflicts as in regard to the one in BiH. We can divide the operations into three broad groups according to the type of exposure.

Firstly, there were early operations that combined the filling of a power vacuum with an attempt to tackle intensive violence that posed political challenges to the European goal of influencing the region. This group includes operations Artemis and EUFOR RD Congo in the Democratic Republic of Congo (DRC), as well as operations EU Support to AMIS and EUFOR Chad/RCA (designed not only to address conflicts in these countries but also to deal with the consequences of the Sudanese conflict). Let us look a bit deeper into the Congolese interventions. Operation Artemis aimed to contribute "to the stabilisation of the security conditions and the improvement of the humanitarian situation in Bunia," in the context of the Ituri conflict in the DRC (EEAS 2017). It was launched on 12 June 2003 – following the Council Decision 2003/432/CFSP of 12 June 2003 and the authorisation granted by the UNSC Resolution 1484 of 30 May – and was concluded on 1 September 2003, transferring authority to the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC), later known as United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO). The EUFOR RD Congo represented the return of the EU to the country, this time with a military operation designed to support of the MONUC during the delicate and potentially unstable electoral process of July 2006, launched after the UNSC Resolution 1671 of 25 of April authorised it and was concluded on 30 November of the same year (EEAS 2016). The Congolese conflict was not the one to which the EU3 were most exposed to but ended up being strategically relevant to intervene in the DRC due to the combination of a high level of violence with structural incentives, along with the interest of Germany in the prudent and incremental normalization of its use of force in face of domestic skepticism (Bordonaro 2006). Additionally, there were also specific economic interests directly related to the country. The EU3 were not

economically vulnerable to the conflict in DRC if we refer only to the total trade volume of raw materials but French, British, and German companies were certainly importing valuable goods such as coltan, cassiterite, and wolframite, which later became limited by Brussels precisely due to their connection with conflicts – hence the term “blood minerals” (Barbière 2016; World Bank 2020b; Montague 2002; Koning 2011).

Secondly, there have been maritime operations securing the circulation of maritime lanes essential to EU’s economy and dealing with the influx of migrants, namely operations Atalanta and Sophia. Operation NAVFOR Atalanta was launched on 8 December 2008 under the EU Council Joint Action 851, with the goals of protecting vessels of the World Food Programme (WFP), African Union Mission in Somalia (AMISOM) and other vulnerable shipping; deterring and disrupting piracy and armed robbery at sea; monitoring fishing activities off the coast of Somalia; and supporting other EU missions and international organisations working to promote maritime security and capacity in that region (EEAS 2019c). That area was essential due to important sea lanes, “reflected in the considerable military presence, from the Suez canal, via the Red Sea, to the Gulf of Aden” (Engberg 2014, p. 145). In the end the mandate of the mission emphasized both normative and material interests. As Sven Biscop points out, “EU’s anti-piracy operation, Atalanta, e.g. was always publicly motivated by a desire to assist the people of Somalia – a laudable purpose of course – while referring to the protection of European trade initially was “not done”, as if the one excludes the other” (Biscop 2013, 7). To be precise, the EU was economically motivated due to the amount of imports and exports that crossed those waters, as recognized by the organisation itself: “[w]ith up to 95% of EU Member States’ trade (by volume) transported by sea and 20% of global trade passing through the Gulf of Aden, EU NAVFOR gives considerable effort to safeguarding trade through this strategic area” (EEAS 2019b). At the end of the period in hand terrorist organizations became major players in the Somali conflict – increasing the exposure of the EU – and anti-piracy activities became connected to anti-terrorist ones (Singh and Bedi 2016).

Operation NAVFOR Sophia was established in April 2015 with the main goal of tackling the activity of smugglers and traffickers, especially those involved in the illegal transportation of asylum seekers and migrants from Africa and the Middle East to Europe via the Mediterranean Sea, simultaneously preventing criminal activities and human tragedies such as capsized vessels (EEAS 2019c). Libya is precisely the non-European state most related to this mission, given that the mandate includes cooperation with the Libyan navy, an understandable option due to the fact that this unstable country and the Central Mediterranean continue to be the most active migratory route – from the total of 3,283 registered deaths of migrants trying to cross the Mediterranean in 2016, 3,165 perished in the Central Mediterranean

(Missing Migrants Project 2018) – an evident source of concern for the EU and its Frontex agency, which has deployed Poseidon Sea Operation and Operation Triton to address some of those issues (Bevilacqua 2017, pp. 165-169). As a result of its geographic proximity to conflicts in the Mediterranean area, the EU was required to patrol an area that witnessed dramatic cases of people risking their lives in highly unsafe travelling conditions. As noted by Giorgia Bevilacqua, “Operation Sophia is often turned into a salvage mission (...), as of 31 December 2015, military forces have completed the rescue of more than 8336 persons, initiated both by detection of boats in distress by military assets or by request from the Rescue Coordination Centre in Rome” and “in 2016, the Operation is often turned into a rescue mission that saved hundreds of migrants at sea while they were attempting the Central Mediterranean route to Europe” (Bevilacqua 2017, p. 178). Last March, the Italian government, through the voice of Vice-Minister Matteo Salvini, forced the end of this Operation Sophia’s ship patrols so that the country stops being the main disembarkation point for migrants rescued by those patrols (Euractiv.com with Reuters 2019).

Thirdly, there have been operations designed primarily to tackle Islamic terrorism: EUTM Somalia, EUTM Mali, EUFOR RCA, EUMAM RCA and EUTM RCA. Operation EUTM Mali perfectly illustrates this type of mission. This operation was established on 18 February 2013 with the non-combat mandate of supporting the armed forces of the Malian government (EEAS 2019e). Bamako has been involved since 2012 in a conflict that was originally centered on the Tuareg secessionist quest of the National Movement for the Liberation of Azawad but which ended up being taken over by Islamist movements seeking to control part of the Malian territory, namely Ansar Dine, Ansar al-Sharia, Al Mourabitoun, Macina Liberation Front, Boko Haram, AQIM, and Nusrat Al-Islam (Stratfor 2012; Counter Extremism Project 2018a and 2018b; Roux 2019; CSIS 2019). This meant that the EU3 were relevantly exposed to this conflict at tactical level, a concern later reflected in EU’s Strategy for Security and Development in the Sahel (EU 2016b). Moreover, the EU was also exposed due to the inflow of Malians fleeing the conflict and the spreading of the conflict to uranium-rich Niger, a context of social and economic vulnerability that affected France in particular (Wagner 2018; Bolis 2013). The deployment of the EUTM Mali has been done in cooperation with ECOWAS’ AFISMA, the G5 Sahel, as well as with the French operations *Serval* and *Barkhane*. The operation was later complemented by the civilian Operation EUCAP Sahel Mali, launched in 2014, and was related with to the civilian Operation EUCAP Sahel Niger, launched in 2012, which was located in a pivotal position in relation to Mali, Chad, Nigeria, and Libya – four countries plagued by conflicts with security implications for the EU (EEAS 2019a, 2019b).

## 6. Conclusion

In anarchical systems dominated by states with preponderant capabilities and where at least one conflict is occurring, the level of conflict management seems to be driven by conditions of power distribution and exposure of preponderant third parties to externalities from conflicts, rather than socially appropriate behaviour. Sadly, as much as we like to imagine the EU as a normative beacon that is willing to spend military resources for moral reasons, evidence indicates that social appropriateness is not driving the use of military resources in the noble task of conflict management. Whether the lives of local populations end up being benefited or not, the driving logic of Europeans seems to remain one of national security.

Both cases of intervention and non-intervention offer us evidence that power distribution and exposure have been fundamental drivers of conflict management under the CSDP. Normative concerns about violence have not per se prompted interventions. The EU has managed conflicts that involved weak states and relevant levels of exposure, whereas conflicts involving stronger states and lower levels of exposure continued unaddressed.

Assuming that the recent trends of power distribution and exposure will not suffer relevant changes, I suggest that conflict management by the EU is likely to decrease due to the shrinking of its relative power. The relative power of EU's main states has been decreasing in the last decade due to the rise of the least developed world, particularly China. Brexit contributes even more for the relative structural decline of the EU, considering the weight of the British economy in the EU – the British GDP in 2017 accounted for 15.2 percent of the aggregate EU GDP (European Commission 2020) – although one may argue that military cooperation between the UK and its former peers may persist through NATO, bilaterally, or through an EU-UK agreement. The relative position of the EU has also grown weaker in Africa due to the increasingly stronger presences of China and, perhaps, Russia, though Europeans will continue to compete for influence in the continent. For instance, the former President of the EU Commission, Jean-Claude Juncker, demonstrated European concern by developing a plan to bolster EU's position in Africa in face of an increasingly influential China, actually trying to become more pragmatic and less focused on political criteria, precisely the method used by Beijing in the continent (European Commission 2018a; Harding 2018).

In this context it is predictable that the EU will deploy less operations, which is not a surprise, considering the absent launchings from 2016 up to the agreement to launching Operation EU Active Surveillance in February 2020. The EU will likely continue to ensure stability in the Balkans and to address essential conflicts in Africa, especially those related to Islamic terrorism and to large scale migratory flows. Despite the difficulties surrounding Operation Sophia, naval operations will

likely remain essential in securing trade routes, weakening of terrorist networks, and tackling human and arms smuggling, as illustrated by the new EU operation. Hopefully, conflict management by the EU will continue to contribute, as much as possible, to the stabilization of neighboring regions and to improve the livelihood of those affected by violence. Nonetheless, one should be aware that what drives the deployment of those stabilizing forces is not a sense of normative imperative. Regardless of their moral intentions, political leaders in the EU have deployed operations of conflict management to serve, first and foremost, the security interests of their states, and there is no evidence that this logic will be substituted by a normative one.

## References

- Agence France-Presse, 2019. Report: US Considers Pulling Troops from West Africa, December 24. Available at: <https://www.voanews.com/usa/report-us-considers-pulling-troops-west-africa>
- Art, R. J., 2005/06. Striking the Balance. *International Security*, 30, no. 3, pp. 177-185.
- Bailes, A. J. K., 2008. The EU and a 'better world': what role for the European security and defence policy? *International Affairs*, 84, no. 1, pp. 115-130.
- BBC News, 2007. Worldwide rallies held for Darfur, September 16. Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6997327.stm>
- Berg, P., 2009. EUFOR Tchad/RCA: *The EU Serving French Interests*, in M. Asseburg and R. Kempin, eds., *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*. Berlin: SWP Research Paper, pp. 57-69.
- Bevilacqua, G., 2017. Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities, in G. Andreone, ed., *The Future of the Law of the Sea: Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests*. Cham: Springer Open, pp. 165-189.
- Biscop, S., 2013. Europe and the World or Snow White and the Seven Fallacies, *Egmont Paper* 61.
- Bolis, A., 2013. Mines d'uranium : "la France n'a pas intérêt à ce que le conflit malien s'étende au Niger, *Le Monde*, January 30. Available at: [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/01/30/mines-d-uranium-la-france-n-a-pas-interet-a-ce-que-le-conflit-malien-s-etende-au-niger\\_1825026\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/01/30/mines-d-uranium-la-france-n-a-pas-interet-a-ce-que-le-conflit-malien-s-etende-au-niger_1825026_3212.html)
- Bordonaro, F., 2006. *German-led DRC mission sparks controversy*. International Relations and Security Network, April 12. Available at: <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/german-led-drc-mission-sparks-controversy>
- Campbell, J., 2014. *U.S. Policy to Counter Nigeria's Boko Haram*, Council Special Report No. 70, CFR.



- Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2019. Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM). TNT Terrorism Backgrounder, Accessed 21 March 2019, Available at: <https://www.csis.org/programs/transnational-threats-project/terrorism-backgrounders/jamaat-nasr-al-islam-wal-muslimin>
- Center for Systemic Peace, 2020. *Major Episodes of Political Violence*. Available at: <http://www.systemicpeace.org/warlist/warlist.htm>
- Center of Geographical Analysis, 2020. *WorldMap*. Harvard University. Available at: <http://worldmap.harvard.edu/>
- Chafer, T. and G. Cumming, 2010. Beyond Fashoda: Anglo-French security cooperation in Africa since Saint-Malo, *International Affairs*, 86, no. 5 pp. 1129-1147.
- Cirincione, J., J. B. Wolfsthal and M. Rajkumar, 2005. *Deadly Arsenal: Nuclear, Biological, and Chemical Threats*. Washington: The Brookings Institution Press.
- Cladi, L. and A. Locatelli, 2012. Bandwagoning, Not Balancing: Why Europe Confounds Realism, *Contemporary Security Policy*, 33, no. 2 pp. 264-288.
- Counter Extremism Project, 2018a. Al-Mourabitoun. Accessed November 9, Available at: <https://www.counterextremism.com/threat/al-mourabitoun>
- Counter Extremism Project, 2018b. Ansar al-Sharia in Libya (ASL). Accessed November 10, Available at: <https://www.counterextremism.com/threat/ansar-al-sharia-libya-asl>
- Cronin, A. K., 2002/03. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism, *International Security*, 27, no. 3, pp. 30-58.
- Dyson, T. and T. Konstadinides, 2013. *European Defence Cooperation in EU Law and IR Theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dyson, T., 2013. Balancing Threat, Not Capabilities: European Defence Cooperation as Reformed Bandwagoning. *Contemporary Security Policy*, 34, no. 2, pp. 387-391.
- Dyson, T., 2010. *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Elliott, M., 2011. Viewpoint: How Libya Became a French and British War. *Time*, 19 March, Available at: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2060412,00.html>
- Engberg, K., 2014. *The EU and Military Operations: A comparative analysis*. Abingdon: Routledge.
- Euractive.com with Reuters, 2019. EU to end ship patrols in scaled down Operation Sophia. *Euractiv.com*, March 27. Available at: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-to-end-ship-patrols-in-scaled-down-operation-sophia/>
- European Commission, 2020a. *Eurobarometer, 1990 to 1997*, Accessed February 18. Available at: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&yearFrom=1991&yearTo=1997>
- European Commission, 2020b. Which Member States have the largest share of EU's GDP? *Eurostat*, January 9. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180511-1?inheritRedirect=true>

- European Commission, 2018a. *State of the Union 2018: Towards a new 'Africa - Europe Alliance' to deepen economic relations and boost investment and jobs*, September 12, Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5702\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5702_en.htm)
- European Commission, 2018b. *International Cooperation and Development – Nigeria*, Accessed November 14, Available at: [https://ec.europa.eu/europeaid/countries/nigeria\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/countries/nigeria_en)
- European External Action Service (EEAS), 2020. *Security and Defence*. Accessed 5 January, Available at: [http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/security-and-defence\\_en](http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/security-and-defence_en)
- European External Action Service (EEAS), 2019a. *Factsheet: EU Engagement in the Western Balkans*. Accessed November 28, Available at: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/29660/Factsheet:%20EU%20Engagement%20in%20the%20Western%20Balkans](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/29660/Factsheet:%20EU%20Engagement%20in%20the%20Western%20Balkans)
- European External Action Service (EEAS), 2019b. *MSCHOA. EU Navfor Somalia*, accessed February 13. Available at: <https://eunavfor.eu/mschoa/>
- European External Action Service (EEAS), 2019c. *Operation EU Navfor Somalia*. June 15. Available at: <http://eunavfor.eu/mission/>
- European External Action Service (EEAS), 2019d. *EU NAVFOR Med – Operation Sophia*. Accessed December 10, Available at: <https://www.operationsophia.eu/>
- European External Action Service (EEAS), 2019e. *EUTM Mali*. Accessed November 8, Available at: <http://eutmmali.eu/>
- European External Action Service (EEAS), 2018a. *About EULEX*. Accessed January 23, Available at: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,60>
- European External Action Service (EEAS), 2018b. *Nigeria: EU investing heavily in security and human development*. January 18. Available at: [https://eeas.europa.eu/topics/europe-aid/38397/nigeria-eu-investing-heavily-security-and-human-development\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/europe-aid/38397/nigeria-eu-investing-heavily-security-and-human-development_en)
- European External Action Service (EEAS), 2017. *Artemis*. Accessed November 25, Available at: [http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/index_en.htm)
- European External Action Service (EEAS), 2016. *EUFOR RD Congo – Mission Description*. November 5, Available at: [http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rd-congo/mission-description/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rd-congo/mission-description/index_en.htm)
- European Union, 2016a. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels.
- European Union, 2016b. *Strategy for Security and Development in the Sahel*. Brussels.
- European Union, 2008. *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. Brussels.

- European Union, 2003. *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels.
- Giegerich, B., 2015. Foreign and Security Policy, in Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young, eds., *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Gowan, R. and S. Batmanglich, 2010. Too Many Institutions? European Security Cooperation After the Cold War, in B. D. Jones, S. Forman, and R. Gowan, eds., *Cooperating for Peace and Security: Evolving Institutions and Arrangements*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 80-97.
- Halper, S., 2010. *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*. New York: Basic Books.
- Hamilton, R., 2011. *Fighting for Darfur: Public Action and the Struggle to Stop Genocide*. New York: St. Martin's Press.
- Harding, A., 2018. Juncker unveils EU's Africa plan to counter China. *BBC News*, September 12. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-africa-45496655>
- Herf, J., 2011. Berlin Ghosts: Why Germany was against the Libya intervention. *The New Republic*, March. Available at: <https://newrepublic.com/article/85702/germany-libya-intervention-qaddafi-merkel>
- Howorth, J., 2007. *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Johnston, A. I., 2008. *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. Princeton: Princeton University Press.
- Jones, S. G., 2007. *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaufman, S. J., 2001. *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Koivula, T., 2016. *The European Union and the Use of Military Force: Uncovering the myths*. Abingdon: Routledge.
- Kristensen H. M. and R. S. Norris, 2014. Worldwide deployments of nuclear weapons, 2014. *Bulletin of the Atomic Scientists: Nuclear Notebook*, 0, no. 0, pp. 1-13.
- Kristensen H. M. and R. S. Norris, 2013. Global nuclear weapons inventories, 1945-2013, *Bulletin of the Atomic Scientists: Nuclear Notebook*, 69, no. 5, pp. 75-81.
- Levy, M. A., 1995. Is the Environment a National Security Issue? *International Security*, 20, no. 2, pp. 35-62.
- Lieber, K. A. and G. Alexander, 2005. Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back, *International Security*, 30, no. 1, pp. 109-139.

- Louet S. and T. Diallo, "As France mourns 13 soldiers, top general says full victory in Africa impossible", *Reuters*, November 27, 2019, Available at: <https://www.reuters.com/article/us-france-mali/as-france-mourns-13-soldiers-top-general-says-full-victory-in-africa-impossible-idUSKBN1Y11X4>
- Manners, I., 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40, no. 2, pp. 235-258.
- Marchi, L., 2017. The EU in Libya and the collapse of the CSDP. *US-China Law Review Journal*, 14, no. 6.
- Mauro, D. di, U. Krotz, and K. Wright, 2019. *EU's Global Engagement: A Database of CSDP Military Operations and Civilian Missions Worldwide, Version 2.0*, European University Institute, accessed December 1. Available at: <http://globalgovernanceprogramme.eui.eu/eu-global-engagement-database/>
- Meyer, C. and E. Strickmann, 2011. Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence. *Journal of Common Market Studies*, 49, no. 1, pp. 61-81.
- Missing Migrants Project, 2018. *Mediterranean*. Accessed December 10, Available at: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>
- NATO, 2018. *NATO on the Map – NATO Members*, January 23. Available at: <https://www.nato.int/nato-on-the-map/#lat=51.72673918960763&lon=4.849117014409103&zoom=0>
- Olsen, G. R., 2009. The EU and military conflict management in Africa: for the good of Africa or Europe? *International Peacekeeping*, 16, no. 2, pp. 245-260.
- Pirani, S. and K. Yafimava, 2016. Russian Gas Transit Across Ukraine Post-2019: pipeline scenarios, gas flow consequences, and regulatory constraints. *OIES Paper NG 105*, Oxford Institute for Energy Studies.
- Pohl, B., 2014. *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, purpose and domestic politics*. Abingdon: Routledge.
- Pohl, B., 2013a. Neither Bandwagoning nor Balancing: Explaining Europe's Security Policy. *Contemporary Security Policy*, 34, no. 2, pp. 353-373.
- Pohl, B., 2013b. The logic underpinning EU crisis management operations. *European Security*, 22, no. 3, pp. 307-325.
- Posen, B. R., 2006. European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity? *Security Studies*, 15, no. 2, pp. 149-186.
- Rankin, J., 2020. EU agrees to deploy warships to enforce Libya arms embargo", *The Guardian*, February 17. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/17/eu-agrees-deploy-warships-enforce-libya-arms-embargo>
- Ringsmose, J., 2013. Balancing or Bandwagoning? Europe's Many Relations with the United States. *Contemporary Security Policy*, 34, no. 2, pp. 9-12.

- Rodt, A. P., 2014. *The European Union and Military Conflict Management: Defining, evaluating, and achieving success*. Abingdon: Routledge.
- Rodt, A. P. and S. Wolff, 2012. EU Conflict Management in Bosnia and Herzegovina and Macedonia, in R. Whitman and S. Wolff, eds., *The European Union as a Global Conflict Manager*. Abingdon: Routledge.
- Roux, P. L., 2019. *Confronting Central Mali's Extremist Threat*, February 12, Africa Center for Strategic Studies. Available at: <https://africacenter.org/spotlight/confronting-central-malis-extremist-threat/>
- Sabbagh, D., 2018. Theresa May signs security partnership with Nigeria's president, *The Guardian*, August 29. Available at: <https://www.theguardian.com/politics/2018/aug/29/theresa-may-signs-security-partnership-nigeria-president-military-training-fight-boko-haram>
- Schmitt, E. and T. Gibbons-Neff, 2020. Russia Exerts Growing Influence in Africa, Worrying Many in the West, *The New York Times*, January 28. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/01/28/world/africa/russia-africa-troops.html>
- Schweller, R. L., 2003. The Progressiveness of Neoclassical Realism, in Colin Elman and Miriam Fendius Elman, ed., *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge, MA: The MIT Press, pp. 323.
- Sepos, A., 2013. Imperial power Europe? The EU's relations with the ACP countries. *Journal of Political Power*, 6, no. 2, pp. 261-287.
- Singh, C. and A. S. Bedi, 2016. War on Piracy: The Conflation of Somali Piracy with Terrorism in Discourse, Tactic, and Law. *Security Dialogue*, 47, no. 5, pp. 440-458.
- Smith, M., 2005. Taming the Elephant? The European Union and the management of American power. *Perspectives on European Politics and Society*, 6, no. 1, pp. 129-154.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2020. *Military Expenditure Database*. Accessed January 20. Available at: <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2016. *Yearbook 2016: Armaments, Disarmament, and International Security – Summary*. Stockholm: SIPRI.
- Stratfor, 2012. Jihadist Groups Active in Northern Mali. October 2. Available at: <https://worldview.stratfor.com/article/jihadist-groups-active-northern-mali>
- Styan, D., 2012. EU power and armed humanitarianism in Africa: evaluating ESDP in Chad. *Cambridge Review of International Affairs*, 25, no. 4, pp. 651-668.
- The Economist, 2013. François Hollande's new war trappings. January 19. Available at: <https://www.economist.com/europe/2013/01/19/francois-hollandes-new-war-trappings>

- The Guardian, 2016. EU suspends aid to Burundi's government. March 15. Available at: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/mar/15/eu-suspends-aid-to-burundi-government>
- U. S. Department of State, 2019. *Programs and Initiatives*. Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism. Accessed September 22, Available at: <https://www.state.gov/bureau-of-counterterrorism-and-countering-violent-extremism-programs-and-initiatives/#TSCTP>
- United Nations, 2019. List of Peacekeeping Operations, 1948-2018. Accessed August 13. Available at: <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>
- United Nations, 2011. *Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions*. Meetings Coverage and Press Releases, 17 March. Available at: <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>
- United States Agency for International Development (USAID), 2019. *U.S. Foreign Aid by Country – Nigeria*. Accessed October 10, Available at: [https://explorer.usaid.gov/cd/NGA?fiscal\\_year=2010&measure=Obligations](https://explorer.usaid.gov/cd/NGA?fiscal_year=2010&measure=Obligations)
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP), 2020. *UCDP*. Uppsala Universitet. Accessed January 4, Available at: <http://ucdp.uu.se/>
- Vine, D., 2015. *Base Nation: How U.S. Military Bases Abroad Harm America and the World*. New York: Metropolitan Books.
- Wagner, F., 2018. E.U. Deportations Risk Further Destabilizing Mali. *News Deeply – Refugees Deeply*, July 2. Available at: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2018/07/02/e-u-deportations-risk-further-destabilizing-mali>
- Walt, S. M., 1987. *Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Welsh, M. Y. 2013. Making sense of Mali's armed groups. *Al-Jazeera*, January 17. Available at: <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2013/01/20131139522812326.html>
- World Bank, 2020a. *GDP (current US\$)*. Accessed January 3, Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU-US-CN>
- World Bank, 2020b. *World Integrated Trade Solution*. January 2. Available at: <https://wits.worldbank.org/>
- World Bank, 2019. *Refugee population by country or territory of asylum*. Accessed September 4, Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG>
- Zaitseva, L. and K. Hand, 2003. Nuclear Smuggling Chains: Suppliers, Intermediaries, and End-Users. *American Behavioral Scientist*, 46, no. 6, pp. 822-844.

# Autonomização da Defesa Europeia por Via da Diferenciação: Cooperação Estruturada Permanente

Márcio Jorge Ferreira Guimarães

*Consultor de Proteção de Dados. Mestrando em Ciência Jurídico-Internacionais na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Fernando Pessoa. Auditor Júnior da Defesa Nacional e Curso Geral de Cibersegurança, PII e DoD Mobile Devices.*

## Resumo

O Tratado de Lisboa previa o estabelecimento da Cooperação Estruturada Permanente (CEP). Em 2017 um conjunto de 25 Estados-membros decidiu aderir de forma conjunta à CEP de modo a facilitar a cooperação no âmbito da defesa. Para isso, os Estados-membros participantes têm colaborado em diversos projetos e setores da defesa com o objetivo gradual de construção defesa comum.

A AR/VP é a figura que coordena toda uma orquestra, sintonizada com a Agência Europeia de Defesa e o Serviço Europeu de Ação Externa de modo a que os projetos CEP tenham um bom andamento.

Demonstrar-se-á que a RACD, o PDC e o FED são essenciais para que a CEP forneça os ativos necessários para o real impacto nas capacidades de defesa da União.

Portugal demonstrou ser prudente, mas assertivo neste processo, podendo fornecer importantes contributos no setor industrial e da investigação.

**Palavras-chave:** Cooperação Estruturada Permanente; Planos de Desenvolvimento de Capacidades; Revisão Anual Coordenada da Defesa; Fundo de Defesa Europeia.

## Abstract

*Autonomization of European Defense through Differentiation: Permanent Structured Cooperation*

*The Lisbon Treaty provided for the establishment of Permanent Structured Cooperation (CEP). In 2017, a group of 25 Member States decided join the CEP jointly in order to facilitate defence cooperation. To this end, the participating E-M have collaborated in several defence projects and sectors with the gradual goal of building common defence.*

*The AR / VP is the figure who coordinates a fully orchestra, in tune with the European Defence Agency and the European External Action Service, so that CEP projects have a good progress.*

*It will be demonstrated that the CARD, the CDP and the EDF are essential for CEP to provide the necessary assets for the real impact on the Union's defence capabilities.*

*Portugal proved to be careful, but assertive in this process and can provide an important contribution in the industrial and research fields.*

**Keywords:** Permanent Structured Cooperation; Capability Development Plan; Coordinated Annual Review on Defence; European Defence Fund.

Artigo recebido: 16.12.2019

Aprovado: 05.05.2020

## Da Hesitação da Defesa Europeia à Reforma Securitária

No decorrer das crises económico-financeiras os Estados-membros (E-M) reduziram o seu investimento no setor da defesa, tendo que demonstrar uma “resiliência fundamental” para manter os níveis de competitividade e de sustentabilidade na defesa (Barroso, 2016).

Quando a PCSD – antiga PESD e agora integrante da PESC – se tornou efetivamente operacional, houve um esforço intergovernamental para que a União continuasse a conduzir a gestão de crises e conflitos externos, como aconteceu por exemplo nas missões EULEX Kosovo, EUNAVFOR, EUAM Iraque, entre outras<sup>1</sup>.

Os esforços na gestão das políticas de segurança e defesa comportaram um esforço orçamental acrescido dos Estados participantes nos anos de crise, pois em princípio o financiamento das missões e operações no âmbito militar da PCSD não tem o patrocínio orçamental da UE. A despesa sectorial com recursos e capacidades conjecturaram um obstáculo ao investimento no setor da defesa, talvez houvesse uma séria ilusão nas ambições, pois “(...) capabilities are needed on the ground”, sendo que os bons projetos e intenções por vezes não passem disso mesmo (Stein, 2016). Em 2016, com Federica Mogherini como AR/VP, foi lançada a “Estratégia Global para a Política Externa e Segurança da União Europeia”, aquele que foi um documento inovador, pelo objetivo da autonomização da defesa da UE e, simultaneamente pelo apelo à criação de pontes de diálogo com os parceiros internacionais no desenvolvimento de capacidades e construção de soluções globais<sup>2</sup>. No mesmo ano foi ainda aprovado o plano de execução em matéria de segurança e defesa<sup>3</sup>, que concertava um grau de ambição e cooperação entre E-M mais estreito no âmbito da PCSD, bem como o “Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa”, que culminou com a disponibilização do Fundo de Defesa Europeu<sup>4</sup>, assumindo um virar de página definitivo para a defesa e segurança europeia traduzido no investimento e capacitação de meios e recursos mais eficientes.

A cooperação no domínio da construção de uma defesa europeia<sup>5</sup>, é moldada por diferentes camadas de interação com diversas organizações, mormente com a NATO,

---

1 Note-se que existem diferentes objetivos, modelos de gestão e financiamento entre as missões e operações civis e militares realizadas sob o âmbito da PCSD, tendo que para tal que se observar cada uma cada em pormenor, v. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en).

2 Para mais informações, v. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf).

3 Para mais informações, v. <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>.

4 Para mais informações, v. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=en>.

5 Note-se, bem diferente e distante de criação de um exército europeu.



que vem desenvolvendo sinergias de atuação com a UE, destacando a parceria estratégica iniciada em 2001, que se veio desenvolvendo através de linhas de ação prioritárias para ambas as organizações, exemplo disso foram as declarações conjuntas UE-NATO em 2016 e 2018, admitindo um cenário de complementaridade<sup>6</sup>. De forma semelhante, a UE tem vindo a render missões da ONU integradas na PCSD, como aconteceu na Bósnia-Herzegovina ou na República Democrática do Congo. A coincidência das zonas geográficas de atuação para as operações de paz e gestão de crises levou a que a parceria estratégica fosse reforçada para o período compreendido entre 2019 a 2021<sup>7</sup>.

A Cooperação Estruturada Permanente – CEP, em inglês PESCO –, prevista no artigo 46.º, n.º 2 do Tratado de Lisboa, teria já chamado a atenção dos E-M em 2016, quando o ministro francês e alemão da defesa emitiram uma declaração conjunta na qual defendiam e encorajavam os restantes Estados a avançar para a notificação de criação da CEP, então corroborada pelos Estados do sul e leste europeu (Parlamento Europeu, 2020). A conjuntura internacional ajudou a que este mecanismo fosse acionado, tendo em conta: (i) a imprevisibilidade da eleição do presidente dos EUA, (ii) riscos na vizinhança da UE – ex.: anexação da Crimeia pela Rússia –, (iii) *brexit*, e, por último, (iv) ações terroristas, todos eles empolaram à intensificam do papel securitário da União.

Em junho de 2017, o Conselho Europeu admitiu “on the need to launch an inclusive and ambitious Permanent Structured Cooperation (PESCO)”, apoiando o nível de ambição empregue na Estratégia Global de 2016 (Conselho, 2017).

No dia 13 de novembro de 2017, 23 E-M da UE assinaram uma notificação conjunta dirigida à AR/VP comunicando a intenção de participar na CEP, assumindo o cumprimento de compromissos mais vinculativos e o desenvolvimento de projetos colaborativos no domínio da defesa tendo em vista a realização de missões mais exigentes<sup>8</sup>. A 11 dezembro de 2017, tornou-se legalmente vinculativo o compromisso de integração da defesa europeia por 25 EM, incluindo Portugal, estabelecendo

---

6 A primeira na Cimeira de Varsóvia, em 2016, resultou num compromisso conjunto de execução de 74 medidas concretas, entre as quais em domínios como o setor marítimo/naval, cibersegurança, capacidades de defesa e investigação e indústria de defesa foram elencadas, v. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_138829.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm). Em 2018, a declaração reforçou a importância da coerência de ação entre as duas organizações e a necessidade de promover uma cultura de defesa cooperante com os compromissos anteriormente assumidos, v. [https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf).

7 Em 2017, os Estados-membros da UE financiaram mais de 31% do orçamento para operações de manutenção de paz da ONU.

8 Nesta notificação conjunta não participaram alguns Estado, como Portugal, Irlanda, Dinamarca, Malta e o Reino Unido, v. <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>.

pela primeira vez a Cooperação Estruturada Permanente (CEP), prevista no artigo 42.º, n.º 6 e regulada pelo artigo 46.º bem como pelo Protocolo n.º 10 do Tratado da União Europeia (TUE)<sup>9</sup>. Este processo contou com o apoio *ab initio* do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, procurando a resolução para o problema do subinvestimento de recursos de defesa no seio da UE através da harmonização dos diferentes sistemas de armamento das forças armadas europeias<sup>10</sup>.

Até ao presente, o Conselho aprovou um total de 47 projetos colaborativos de natureza voluntária em três períodos temporais diferentes entre um número variável de EM participantes em cada projeto<sup>11</sup>. Existe uma grande expectativa para verificar até que ponto as capacidades que agora se desenvolvem nos projetos impactam os recursos de defesa europeus, e se esses ativos representam um verdadeiro efeito multiplicador de força naquilo que se pretende efetivamente alcançar, *ultima ratio* a autonomia estratégica europeia (Sudreau, Efstathiou, e Hannigan, 2019).

As capacidades desenvolvidas no quadro CEP serão da copropriedade do E-M participantes nos projetos, podendo estas ser utilizadas na ótica da interoperabilidade do ponto de vista intra-UE nas missões e operações da PCSD ou, no diálogo extra-comunitário com a NATO ou com a ONU.

A segurança interna da União parece ganhar um novo ânimo, a autonomização de uma defesa europeia assente na flexibilidade dos projetos CEP pode levar a cabo importantes reformas das capacidades europeias como o robustecimento da cibersegurança, a investigação tecnológica na segurança marítima e energética, a exploração do sistema espacial ou a mobilidade militar, estes são exemplos de projetos concretos que os E-M concordaram em colaborar de forma a atualizarem e repensarem a forma como a defesa deve ser operada (Lundin, 2016).

### Processo de *Governance*

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (TL) foram operadas assinaláveis alterações, desde logo a UE apostou num nível de ambição impar no setor da defesa, assumindo de forma explícita o seu compromisso com a segurança internacional, posicionando-se como um produtor de segurança internacional, responsável pelo zelo do bem-estar e paz (artigo 3.º, n.º 5 do TUE) (Koutrakos, 2013; Sari, 2011).

---

9 Para mais informações, v. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN>.

10 A UE-28 investe 40% do que os EUA investem em defesa, mas só gera 15 % das capacidades geradas pelos EUA.

11 As áreas de cada projeto dividem-se por domínio de formação, treino e capacitação, domínio dos sistemas terrestres, domínio marítimo, domínio dos sistemas aéreos, domínio de apoio e capacitação conjunta, domínio da cibersegurança e domínio espacial.

O TL modificou decisivamente a PCSD, alterando o grau de flexibilidade de ação no que toca às missões civis e militares, bem como na condução efetiva da ação da União no âmbito da gestão civil de crises (Guerra, 2017). A CEP é outro exemplo das inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, abrindo um espectro de escolhas aos E-M no âmbito da integração da defesa. A principal diferença da CEP para as outras formas de cooperação, como por exemplo a PCSD é a sua natureza juridicamente vinculativa assumida pelos 25 E-M signatários e a adoção de projetos por maioria qualificada do Conselho, distintivamente das operações e missões no âmbito da PCSD, onde por regra as decisões são tomadas por unanimidade pelo Conselho.

Os 25 E-M não se limitaram a estabelecer a CEP, decidiram integrar um mecanismo ao qual estão obrigados a alcançar metas tangíveis do ponto de vista do reforço e integração securitário da UE. Assim e, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estipulados em matéria de capacidades militares no Protocolo n.º 10, anexo ao TL e estabelecida a CEP, os E-M participantes assumiram uma lista de compromissos comuns e vinculativos que contém 20 compromissos individuais, divididos por cinco áreas discriminadas no artigo 2.º do Protocolo n.º 10, anexo ao TL, resumidamente: a) orçamental, em função dos objetivos e nível de investimento em defesa; b) equipamento, identificando necessidades militares, reunir, compartilhar e especializar meios e formação; c) operacional, melhorando a interoperabilidade e a projeção de forças; d) recursos, dotando-se de capacidades com o auxílio do “Plano de Desenvolvimento de Capacidades”; e) indústria, participando nos principais programas de aquisição de equipamentos a par da AED.

Os E-M que posteriormente desejem participar na CEP notificam o Conselho e a AR/VP, conforme o descrito no artigo 46.º, n.º 3 do TUE. Se a participação do E-M candidato preencher os requisitos estipulados nos artigos 1.º e 2.º do protocolo 10.º do TL, é deliberado por maioria qualificada após consulta do AR/VP e aprovada a sua participação como membro da CEP<sup>12</sup>. O TL também previu a possibilidade de um Estado participante manifestar a intenção de abandonar a CEP, tendo este que notificar a sua decisão ao Conselho e este toma nota da sua intenção (artigo 46.º, n.º 5 do TUE).

E se um Estado participante na CEP não cumprir com os compromissos previamente acordados? Nesse caso, o E-M participante pode ser suspenso, mas previamente a essa ação, é dirigida uma advertência ao E-M participante, constituindo-se um plano de correção do incumprimento, com um calendário definido para consulta individual e tomada de medidas concretas de resposta, nos termos do artigo 46.º, n.º 4 do TUE.

---

12 Note-se que na votação em causa, especificamente neste procedimento, só os Estados-membros participantes tomam parte na votação.

Na sequência de uma proposta de um Estado participante que tencione fazer parte de uma projeto específico, a AR/VP formula uma recomendação relativa à identificação e à avaliação do projeto CEP tendo por base o parecer militar do Comitê Militar da União Europeia (CMUE) e a adoção de decisões e recomendações do Conselho; quando um E-M participante apresente um projeto específico devem informar todos restantes para avaliarem o projeto em tempo útil e, se assim o entenderem associarem-se à submissão da proposta coletiva – artigo 5.º, n.º 1 e n.º 2, Decisão PESC 2017/2315 de 11 de dezembro de 2017.

Os Estados participantes num determinado projeto devem acordar entre si as disposições e o âmbito da cooperação bem como a gestão do projeto. É ainda necessário informar regularmente o Conselho sobre o desenvolvimento do projeto de forma adequada. Quanto às decisões e recomendações da CEP, o Conselho adota as mesmas por unanimidade, quando não previstas nos n.ºs 2 a 5 do artigo 46.º do TUE.

Os E-M participantes apresentam os seus Planos de Implementação Nacionais ao Conselho e à AR/VP, nos quais descrevem as medidas tomadas para atingir os objetivos propostos pelas áreas setoriais acima descritas e associadas a cada período<sup>13</sup>. Quanto à monitorização do cumprimento das normas CEP encontram-se previstas no n.º 6, do artigo 46.º do TUE e na Decisão PESC 2018/909 do Conselho de 25 de junho de 2018, seguindo as normas de voto por unanimidade ou maioria qualificada, conforme aplicável. O procedimento de monitorização é levado a cabo pelos E-M participantes e pela UE através do Conselho, prevendo a existência de sanções para os E-M participantes que não cumpram as metas estipulas, como por exemplo a suspensão como supramencionado. Quando aos critérios de monitorização são transversalmente diligenciados pela chefia da AR/VP, tendo que apresentar um relatório anual de forma detalhada sobre a implementação dos projetos, o grau de execução por parte de cada Estado participante em consonância com os Planos de Implementação Nacionais<sup>14</sup>. O EUMC fornece ao Comitê Político e de Segurança pareceres e recomendações militares sobre o processo anual de avaliação da CEP.

Uma vez por ano o Conselho analisa a continuidade dos E-M participantes e o seu grau de conformidade quanto ao cumprimento dos compromissos mais vinculativos assumidos no Protocolo n.º 10. No final de cada projeto, pretende-se que a

---

13 Os Planos de Implementação Nacionais são comunicados ao secretariado da CEP e disponibilizados a todos os restantes Estados participantes.

14 O relatório da AR/VP baseia-se nas informações transmitidas pela AED, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, alínea a), e o SEAE (incluindo o EMUE), em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, alínea a), do Conselho Decisão PESC 2017/2315, de 11 de dezembro de 2017.

Os planos nacionais de execução dos Estados participantes são comunicados anualmente ao Conselho, ao SEAE, à AED e disponibilizados aos restantes E-M participantes.

copropriedade seja da posse da força unificada que levou a cabo o projeto, ou seja, dos E-M participantes em cada projeto específico.

No final de cada fase (2021 e 2025) será feito um exercício de revisão estratégica, relativamente ao cumprimento dos objetivos previstos para cada fase de forma a atualizar e ajustar se necessário os compromissos (PESCO, 2020).

Chamamos a particular atenção para a possibilidade da participação de Estados terceiros em projetos específicos no âmbito da CEP, regulamentada pelo artigo 9.º, da Decisão PESC 2017/2315 do Conselho de 11 de dezembro de 2017 e pelo ponto 13 da recomendação do Conselho de 6 de março de 2018. No caso, o Conselho ainda não emitiu qualquer Decisão a esta parte, todavia caso venha a ser objeto de apreciação e aprovação do Conselho, a parceria poderá ser regulamentada por via de um acordo administrativo, salvaguardado a autonomia decisória da União. Tendo em conta este cenário, pairam algumas incertezas, como por exemplo, se o grau de exigência para a participação de um Estado terceiro é maior ou menor em relação aos E-M participantes; se os Estados terceiros terão acesso a todas as fases de desenvolvimento do projeto caso venham a ser aceites; se podem solicitar a sua participação em qualquer fase de execução do projeto ou ainda em que medida a sua participação os vincula ou limita em termos de produção industrial. Por agora, sabemos apenas da possibilidade dos E-M participantes poderem realizar acordos administrativos com os Estados terceiros, poderemos vir a ter mais informações caso o Reino Unido venha a solicitar participação em algum projeto, resta esperar para saber quais as condições e termos de participação a definir e divulgar pelo Conselho.

Importante também será frisar o estatuto de Observador, criado pelo artigo 6.º da Decisão PESC 2018/909 do Conselho de 25 de junho de 2018, considerando os E-M participantes que queiram solicitar a sua participação enquanto observador num determinado projeto no qual não sejam membros. Os Observadores podem procurar tornar-se membros do projeto numa fase posterior de execução do mesmo, o que poderá ser difícil de concretizar, principalmente em projetos com mais de cinco E-M participantes, uma vez que teria que ser concertado um consenso alargado e, tendo em conta os alinhamentos estratégicos culturais e geográficos de cada E-M poderia comprometer a execução dos projetos em termos temporais (Blockmans e Crosson, 2019, p. 21).

Se observamos os atuais 47 projetos em marcha, destacam-se quatro Estados pelo número de participação em projetos, a saber: Alemanha, França, Itália e Espanha. Este facto poderá demonstrar um sinal do fosso criado pela CEP, contribuindo para coligações de Estados elitistas no seio da UE, pelo seu maior potencial tecnológico e industrial no setor da defesa e ao nível dos clusters<sup>15</sup>. A CEP é apresentada como

---

15 Lista de Estados europeus com maior capacidade para produzir e exportar armas, v <https://www.sipri.org/databases>.

um mecanismo diferenciador desde o início do seu processo de estabelecimento segregando os E-M segundo critérios de participação exigentes, essa diferenciação foi escolhida pela UE no TL. Todavia, é necessário acautelar riscos de monopolição da indústria de defesa, nomeadamente através de *lobbies* e pressões externas que em nada contribuem para a eficiência e sustentabilidade dos projetos podendo originar duplicações de sistemas de armamento de defesa e ameaças, como por exemplo a espionagem industrial<sup>16</sup>. Mais, se o objetivo passa pela harmonização de sistemas de armamento, ou seja, pela definição do menor denominador comum em nome de uma maior eficiência nos gastos, quem irá gerir este padrão de tecnologia ou armamento a ser massificado? O Conselho? É uma questão complexa, à qual os E-M participantes e, principalmente o mercado e indústria de defesa devem estar atentos nos próximos anos.

Recordamos que o Conselho assegura a unidade, a coerência e a eficácia da CEP, sendo que para tal a AR/VP é plenamente associada aos projetos CEP, tendo que apresentar anualmente um relatório suportado pela AED e SEAE. Estas últimas, incluindo o Estado-Maior da União Europeia (EMUE) asseguram de forma conjunta o secretariado da CEP.

O Tratado de Lisboa admitiu um conjunto de meios de natureza político-legal que aspiravam a uma maior consistência em matéria de PCSD, que atualmente está dependente do nível de compromisso dos governos nacionais e da sua vinculação aos compromissos de defesa assumidos, ou seja, da vontade política para a integração gradual da defesa comum.

No que respeita a Portugal as perspetivas são animadoras, participamos em 10 dos 47 projetos já em marcha, assumindo o estatuto de E-M coordenador em dois deles, um ligado à capacitação ao nível da cibersegurança e outro ligado à guerra anti-submarino, mas a sua participação é muito mais abrangente<sup>17</sup>.

---

16 Estima-se que 26,4 mil milhões de euros sejam desperdiçados todos os anos devido à duplicação de capacidades e às barreiras de aprovisionamento, como resultado são utilizados na Europa seis vezes mais sistemas de defesa do que os EUA.

17 O Estado português participa em 10 projetos no âmbito da CEP, a saber: EU CYBER ACADEMIA AND INNOVATION HUB (EU CAIH), MARITIME (SEMI-) AUTONOMOUS SYSTEMS FOR MINE COUNTERMEASURES (MAS MCM), HARBOUR & MARITIME SURVEILLANCE AND PROTECTION (HARMSPRO), MARITIME UNMANNED ANTI-SUBMARINE SYSTEM (MUSAS), EUROPEAN SECURE SOFTWARE DEFINED RADIO (ESSOR), CYBER THREATS AND INCIDENT RESPONSE INFORMATION SHARING PLATFORM, STRATEGIC COMMAND AND CONTROL (C2) SYSTEM FOR CSDP MISSIONS AND OPERATIONS, MILITARY MOBILITY, GEO-METEOROLOGICAL AND OCEANOGRAPHIC (GEOMETOC) SUPPORT COORDINATION ELEMENT (GMSCE) e MATERIALS AND COMPONENTS FOR TECHNOLOGICAL EU COMPETITIVENESS (MAC-EU), v. <https://pesco.europa.eu/>.

## Planeamento, Financiamento e Indústria de Defesa

O modelo de financiamento previsto para a materialização de projetos integrados no âmbito da CEP deriva do Fundo Europeu de Defesa (FED) e dos orçamentos nacionais de cada E-M participante<sup>18</sup>. O FED terá de ser alinhado de acordo com a Revisão Anual Coordenada da Defesa – RACD, em inglês CARD – e com o Plano de Desenvolvimento de Capacidades – PDC, em inglês CDP – em estreita cooperação com a Agência Europeia de Defesa (AED) (EDA, 2020)<sup>19</sup>.

Na prática, a Comissão lançou dois programas piloto no período de 2017 a 2020 para testar a viabilidade do FED, o seu valor acrescentado para a UE e como meio de preparação para o próximo FED, enquadrado no próximo QFP (2021-2027). O próximo QFP será o maior em toda a história da UE, destinando 8,9 mil milhões de euros para a vertente das capacidades (atual PEDID), e 4,1 mil milhões de euros para a vertente das capacidades (atual PADR), juntos irão completar o próximo FED, proporcionando incentivos práticos e financeiros à investigação, ao desenvolvimento conjunto e à aquisição de equipamento e tecnologia de defesa. Para a utilização do FED, existem algumas regras/orientações:

- O projeto colaborativo tem de envolver, pelo menos, três entidades elegíveis com sede em pelo menos dois E-M diferentes;
- O nível de financiamento proposto pode ir até 100% na fase de investigação e de 20% a 80% de cofinanciamento para a fase de desenvolvimento;
- Existe a bonificação sobre a forma de taxas de financiamento mais elevadas para promover a participação das PME, inclusive para projetos no âmbito da CEP.

Note-se que a relevância do pacote de financiamento do FED tem como finalidade “promover a competitividade, a eficiência, e a capacitação de inovação da indústria europeia de defesa (...)”, com isto a comunidade industrial da defesa europeia deve

---

18 Em linha com o artigo 8.º da Decisão PESC 2017/2315 do Conselho de 11 de dezembro de 2017.

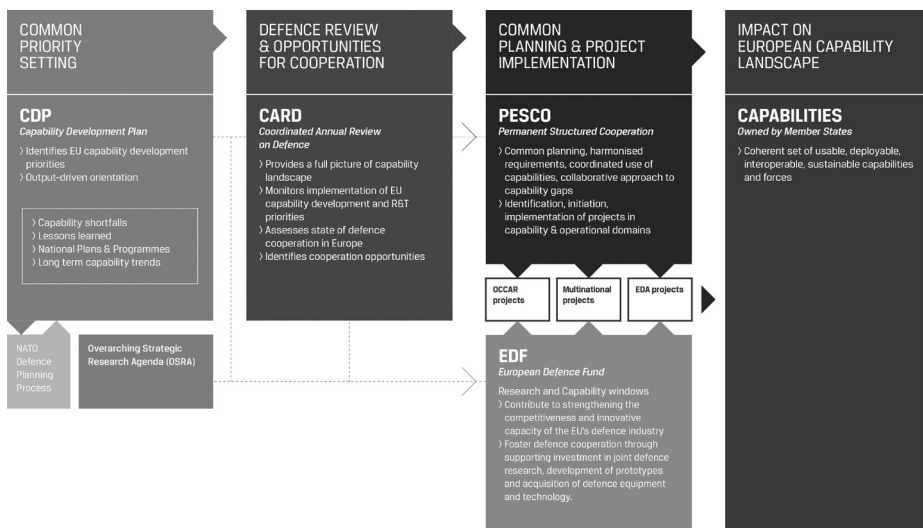
19 Note-se que o Plano de Desenvolvimento de capacidades é atualizado regularmente pela AED, a última revisão foi em 2018, com o objetivo de ajudar os decisores políticos a nível nacional e europeu no que respeita ao desenvolvimento das capacidades de defesa. Da última revisão resultou um conjunto de 11 novas prioridades de desenvolvimento de capacidades para a União, v. <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan>.

Com a entrada em vigor do novo FED, a AED e as missões militares no âmbito da PCSD passam a estar sujeitas ao mecanismo de supervisão do Parlamento Europeu com regras de auditoria específicas.

encontrar um ponto de equilíbrio entre ambições económico-industriais e necessidades estratégicas, para isso a gestão e planeamento dos projetos é crucial.

Quanto à RACD, pode ser comparada à chave-mestra que pode tornar a CEP como o instrumento capaz de edificar a defesa comum da União<sup>20</sup>. A RACD tem a capacidade de situar a UE entre o plano dos objetivos políticos, entenda-se concretização dos projetos CEP e operações e missões no âmbito da PCSD e o Plano de Desenvolvimento de Capacidades que nos revela as principais linhas de orientação naquilo que devem ser os esforços comuns dos E-M. Atualmente, os planos de defesa da UE e da NATO correm o risco de apresentar duplicações e sobreposições de objetivos, processos e capacidades que podem ser consertadas em sede de revisão anual, sob pena do planeamento global de defesa da UE cair no vazio. As ligações entre o PDC, RACD, FED e CEP estão intimamente ligadas e interdependentes da confiança e grau de compromisso dos E-M, por conseguinte, sem planeamento assertivo entre todos estes instrumentos não será possível impactar positivamente a paisagem da defesa europeia e por sua vez, todos estes exercícios individuais não passam de meras boas intenções (ver figura 1).

Figura 1 – A Coherent Approach from Priorities to Impact



Fonte: EDA

20 Note-se a importância e relevância de documentos orientadores como RACD, resultando de um processo cíclico de avaliação das capacidades de defesa e da convergência estratégica para alcançar os objetivos previamente estabelecidos, contando com a participação da EDA e do SEAE.



O próximo QFP, conforme o projeto do próximo FED representa um balão de oxigénio para os E-M, promovendo sinergias em projetos de defesa na Europa com o seu cofinanciamento. Não obstante dos valores monetários envolvidos, é necessário enquadrar a dimensão estratégica dos projetos que são apresentados. Não conseguimos identificar um filtro, pelo menos no que toca à limitação da apresentação de projetos numa fase anterior aquela que antecede à passagem do projeto pelo crivo da AR/VP, existindo um sério risco de se tornar insustentável o número de candidaturas e iniciativas dos E-M participantes a concurso. Seria positivo, por parte da AED ou da AR/VP a emissão de orientações mais objetivas acerca do tipo de projetos que a UE necessita de modo a não despender valores de fundos que poderiam ser orientados e canalizados para determinados projetos que pudessem criar valor acrescentado à UE.

As candidaturas devem observar critérios objetivos em função do Plano de Desenvolvimento de Capacidades e da RACD, tendo que incidir em projetos nos quais hajam lacunas estratégicas na UE. Com efeito, para afinar a mira nos projetos efetivamente necessários, poderia ser útil ao Conselho analisar os resultados do Plano de Desenvolvimento de Capacidades em comparação com o grau de implementação das 74 medidas acordadas nas declarações conjuntas com a NATO em Varsóvia e Bruxelas (Blockmans e Crosson, 2019, p.13)

Destacamos a janela de oportunidade para a indústria de defesa nacional ao nível das PME e das microempresas que atuam nesta área e dos seus subsetores, contrariando a lógica heterogénea da BITDE no seio da UE, não compaginável com o objetivo da autonomia industrial de defesa<sup>21</sup>.

Defendemos o investimento na indústria de defesa nacional, não só pelo potencial estratégico para o Estado português, mas também pela capacidade de singrar na vanguarda de projetos de ID & Research a nível mundial. Recordamos que o investimento nesta indústria representa uma aposta na autonomia de ação do Estado português e na capacidade de Portugal ser um contribuinte importante para a defesa europeia, com capacidade de exportação internacional<sup>22</sup>. Para tal, contamos com a idD – Plataforma das Indústrias de Defesa –, sob a égide do Ministério da Defesa Nacional para potencial as capacidades nacionais de defesa fazendo com que as empresas operantes no mercado português e o próprio Estado se assumam como produtores e exportadores de produtos e serviços no âmbito da economia de defesa, promovendo valor acrescentado e credibilidade internacional.

---

21 Cerca de 80% do volume de negócios do setor da defesa estão concertados na Alemanha, França, Itália, Suécia, Espanha e Reino Unido.

22 Os produtos e serviços do setor da defesa são sujeitos a regulamentação e restrições, inclusive a matéria de propriedade intelectual.

Os eurocéticos da defesa europeia serão os primeiros a criticar à primeira falha da CEP, todavia terão razão se a UE não for capaz de imprimir uma nova coerência face aos instrumentos que dispõe (RACD, PDC e FED), interliga-los e verter para o terreno europeu capacidades que outrora não se vislumbravam. Três anos volvidos desde a sua criação, a CEP revelou alguma dificuldade em se encontrar na complexidade destes instrumentos. Perante este cenário, quanto maior transparência – apresentação detalhada perante os parlamentos nacionais dos Planos de Implementação Nacionais e Planos de Execução – e controlo efetivo a nível nacional e europeu melhor, pois a valorização e credibilização da área da segurança e defesa europeia saem reforçadas e demonstram o seu valor no dia a dia dos europeus.

### Conclusão

A CEP tornar-se-á num projeto triunfante se os agentes e instrumentos nacionais e europeus se complementarem de forma a serem coerentes na concretização dos projetos. Os 25 E-M participantes na CEP tem assegurado um reforço e harmonização das suas capacidades de defesa contanto com isso com as empresas numa relação que pretende ser *win-win*.

A diminuição do número de diferentes sistemas de armamento e aumento da interoperabilidade e competitividade industrial no mercado da defesa da União são os objetivos a atingir, mas espera-se que os projetos que resultam da CEP possam fornecer uma base sólida para a futura defesa comum. A integração intergovernamental dos Estados através das suas Forças Armadas deve procurar corrigir os *gaps* do passado e harmonizar procedimentos, meios e operações tendo em vista a defesa comum, mesmo que para tal se tenha que optar pela via da diferenciação.

### Bibliografia

Barroso, J., 2016. União Europeia: onde estamos e para onde vamos, *Liber Amicorum* Fausto de Quadros, Marcelo Rebelo de Sousa e Eduardo Vera Cruz-Pinto (Eds), Vol II, Almedina, pp. 937 e ss.

Blockmans, S. e Crosson, D., 2019. Research Report, *Differentiated integration within PESCO-clusters and converge in EU defence*, N.º 2029/04, dezembro de 2019, CEPS, p. 13.

Blockmans, S. e Crosson, D., 2019. Research Report, *Differentiated integration within PESCO-clusters and converge in EU defence*, N.º 2029/04, dezembro de 2019, CEPS, p. 21.

Conselho, 2017. *European Council meeting 22 and 23 June 2017 – Conclusions*. [online]. [consultado em 27/04/2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/23985/22-23-euco-final-conclusions.pdf>

- EDA, 2020. *Permanent Structured Cooperation (PESCO)*. [online]. [consultado em 20/04/2020]. Disponível em: [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO))
- Guerra, A., 2017. *Manual de Direito da União Europeia - Após o Tratado de Lisboa*, 2.<sup>a</sup> Ed., Almedina, páginas 371-177.
- Koutrakos, P., 2013. The EU Common Security and Defense Policy, *European Journal of International Law*, Julia Schmidt, Oxford, Oxford University Press.
- Lundin, L., 2016. The Comprehensive Approach and European Union External Action: Focus on the EU Official. *Nação e Defesa*, The Eu Comprehensive Approach, N.º 144, pp. 77-87.
- Parlamento Europeu, 2020. *Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play*. [online]. [consultado em 23/04/2020]. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO\\_STU\(2017\)603842\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU(2017)603842_EN.pdf)
- PESCO, 2020. *Pesco Participating Member States*. [online]. [consultado em 22/04/2020]. Disponível em: <https://pesco.europa.eu/about/>
- Sari, A., 2011. International Law Aspects of the EU's Security and Defense Policy, With a Particular Focus on the Law of Armed Conflict. *European Law Review*, Fredrick Naert (ed), pp. 451-453.
- Stein, T., 2016. The Common Security and Defense Policy – Europe as a Global Actor? In: *Liber Amicorum* Fausto de Quadros, Marcelo Rebelo de Sousa e Eduardo Vera Cruz-Pinto (Eds), Vol II, Coimbra, p. 901.
- Sudreau, L., Efstathiou, Y. e Hannigan, C., 2019. *Keeping the momentum in European defence collaboration: an early assessment of PESCO implementation*, maio de 2019, The International Institute for Strategic Studies.



# The Evolution of the Crime-Terror Nexus in Europe

Noemi Maria Rocca

*PhD candidate in International Relations – International Politics and Conflict Resolution, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.*

## Abstract

Empirical evidence confirms that in Europe there are growing links between criminal organizations (OCs) and terrorist groups (GTs) – known as the “crime-terror nexus”. After the end of the Cold War and, particularly, since global financial operations came under greater control, the financing of illicit and criminal actions has consequently been conditioned. This resulted in greater proximity and cooperation between OCs and WGs not only in fragile states or undemocratic regimes, but in the western democracies themselves. The article also analyzes the content of the judicial sentences on cooperation and collusions between terrorist groups and criminal organizations.

**Keywords:** crime-terror nexus; terrorist groups; jihadists; criminal organizations; ISIS; mafias.

## Resumo

### *A Evolução do Nexo Crime-Terror na Europa*

*Evidências empíricas confirmam que na Europa estão a crescer as ligações entre organizações criminosas (OCs) e grupos terroristas (GTs) – denominado “nexo crime-terror”. Após o fim da Guerra Fria e, particularmente, desde que as operações financeiras mundiais passaram a ser objeto de um maior controlo, o financiamento de ações ilícitas e criminosas passou consequentemente a ser condicionado. Deste facto resultou uma maior aproximação e cooperação entre as OCs e os GTs não apenas em Estados frágeis ou regimes não democráticos, mas nas próprias democracias ocidentais. O artigo analisa ainda o conteúdo das sentenças judiciais sobre a cooperação e colusões entre grupos terroristas e organizações criminosas.*

**Palavras-chave:** *nexo crime-terror; grupos terroristas; jihadistas; organizações criminosas; ISIS; máfias.*

Artigo recebido: 11.02.2020

Aprovado: 25.05.2020

## Introduction

The United Nations have recognized the existence of interlinkages between COs and TOs (the so-called “crime-terror” nexus) through many UN Security Council Resolutions, the last one adopted on 19 July 2019. That same year, the UN General Assembly special session on the world drug problem focused on the challenges posed by the link between drug trafficking and terrorism, and encouraged all forms of cooperation between state members to combat it. The United Nations Organization for Combating Drugs (UNODC) in its 2017 *World Drug Report* approaches the complex interlinkages existing between terrorism and organized crime not only in weak/failed states and corrupted regimes, but in Western countries also. However, it states that “evidence on the organized crime-terrorism nexus remains patchy at best. Moreover, these links are not static. Relations between organized crime and terrorist groups are always evolving, much like drug markets themselves” (UNODC, 2017). It admits also that “[m]ost information on terrorism is collected by intelligence agencies and is classified, meaning that researchers have to rely on media reports and studies issued by non-governmental organizations and think tanks” (UNODC, 2017, p. 11). As a consequence, scholars find many obstacles in getting the real dimensions of the TOC-TGs nexus, tend to focus their attention on the most studied cases – i.e., Latin American and Central Asian states – and to under-estimate it in other contexts<sup>1</sup>. The mentioned UNODC report states that, let apart Latin America, Central and South-East Asia, and Africa, “[e]lsewhere in the world, the evidence supporting links between terrorist, insurgent and non-State armed groups and the illicit drug trade is less rigorous” (UNODC, 2017, quot., p. 37). Yet, for example, “[a]s early as 1993, French authorities uncovered evidence that illegal drug sales in Muslim slum areas were under the direction of Afghan War veterans with ties to Algerian terrorist groups” (Roth, 2010, pp 45-44). In July 2017, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) organized a Conference on the *Nexus between Illicit Drugs, Organized Crime and Terrorism*. Peter Gridling, Director of the Austrian Federal Agency for State Protection and Counter Terrorism, in his opening address said that “[t]he link between trafficking in drugs, organized crime and terrorism might not be a new phenomenon, but it has reached an entirely new dimension through the availability of modern technology and the increasing interconnectedness of our world”. Such a gathering of experts, judicial authorities, and law enforcement agents involved in fighting

---

1 Basra, Neumann and Brunner noted in 2016 that “[w]hile the merging between criminal and terrorist milieus in Europe is real, few scholars have – so far – show any interest in studying it” and that, as a consequence, “the convergence of criminals and jihadists in Europe has gone largely un-noticed” (p. 13).

the nexus produced a valuable confrontation concerning not only the proofs of its existence in Europe, but also the best practices adopted to counter it. In particular, during his speech<sup>2</sup>, the Italian representative, prosecutor Nicola Gratteri, focused on the political consequences of the TCOs-TGs interplay in Western countries and reportedly presented some evidences about its existence in Italy. This article, after a preliminary assessment of the relevant literature, will expose the main cases of the TGs and COS interplay discovered in Italy in the last five years.

### The Literature on the Crime-Terror Nexus

In the past, TCOs and TGs were considered to be distinct entities without overlapping features because TCOs are only motivated by financial gains while TGs are only ideologically motivated. Yet, contrary to this belief, Dishman (2001 and 2005) and Makarenko (2004) developed the idea of a spectrum, a continuum along which exists a wide range of possible interplay between the two actors, even if their motivations remain different. In other words, although pushed by dissimilar motives, TCOs and TGs can develop alliances, convergences, and operational collaborations. In addition, for Makarenko, both COs and TGs can evolve into hybrid organizations – partially criminal, partially terroristic entities – because they can learn from each other and change, by adapting themselves to external difficult conditions. According to Shelley, the forms the interplay between TCOs and TGs takes depend on the external context: in war regions, for example, the relationship between them tends to be deeper and more stable over time. In certain contexts, in particular, i.e. failed/weak states, and undemocratic or corrupted regimes, there is a third actor at play in the nexus: the state itself which can be entangled with TGs and COs through corruption and/or complicity (Shelley, 2005)<sup>3</sup>. Moreover, according to Shilley and Picarelli, the dichotomy “methods vs. motives” in analyzing TCOs and TGs is not always true. In fact, there can be cases in which COs and TGs have in common not only methods *but also* motives, the latter usually being financial ones (Shelley and Picarelli, 2005). They describe the TGs-COs nexus as a process which grows through three main stages. At the first one, they act as distinct entities, buying and selling services from each other. They arrive also at using each other’s methods, in a kind of “activity appropriation” process. Then, at the second step, TGs and COs, having recognized that both of them have similar methods *and* objectives, start to work closely. Finally, at the third stage, the two actors use overlapping

---

2 The documents of the OSCE-wide Conference are available online at: <https://polis.osce.org/events/oscedc2017>

3 See also Shelley (2014).

networks and cooperate in various illicit operation. Although the latter is described as an unlikely situation, it is precisely the stage in which evidences presented in this article belong to. For Wang (2010), “some terrorists have actually developed into self-sufficient organizations with “in-house” criminal capabilities through the process of self-transformation”. Other authors have studied TGs from the perspective of their financial sources and their findings throw a new light on the TGs-COs nexus. Freeman (2011) classified the jihadist terrorist groups’ funding sources in four basic groups: legal activities, states’ sponsorships, popular support, and illicit activities. In the latter group, the main sources are: document fraud; abuse of registered charities; extortion of taxes and tariffs, blockading of trade routes, and smuggling of archeological artifacts; the diversion and smuggling of natural resources as diamonds, opium and oil; trade in manufactured commodities (medicines, drugs, cigarettes) and, increasingly, human trafficking. By showing how the main financial sources have increasingly become related to criminal operations, he concludes that TGs have moved closer to COs. Windle (2018) too, by applying the Makarenko’s spectrum/continuum model of the COs-TGs interplay, explores the most used sources of financing and gets a similar conclusion. Thachuk and Lal (2018), through a detailed analysis of TGs financial means, conclude that modern terrorist groups have completely evolved into criminal enterprises. According to Loretta Napoleoni (2004; 2005; 2007) who has been monitoring for years the economy of TGs by using a Marxian political economy framework, the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) is the only TG which has been able to successfully privatize the terrorist business. This privatization freed it from depending on states’ sponsorship and war economy (Napoleoni, 2014). Moreover, through extensive empirical researches and first-hand interviews, she proves how kidnapping and human trafficking have turned to be not only ISIL’s main sources of funding but also its core business and mission, leaving religious ideology’s objectives well apart (Napoleoni, 2017)<sup>4</sup>. According to Basra, Neumann and Brunner (2016, quot.), for what concerns specifically Jihadist terrorist groups, their interplay with COs has evolved into a “new” type of nexus, where both methods and objectives are criminal. For him, this evolution happened because the majority of Jihadist terrorists have a criminal past and prisons represent an important hub for Jihadists’ radicalization and recruitment<sup>5</sup>. Recently, Makarenko (European Parliament, 2012)<sup>6</sup> produced a study for the European Parliament in which she analyzed and categorized the forms the TGs-COs

---

4 Similar conclusions are those reached by investigative journalist Rukmini Callimachi (2014).

5 The literature on the role of prisons in the process of terrorists’ radicalization is extensive. See for example Silke (2014).

6 See also Makarenko and Mesquita (2014).



nexus has taken in Europe since the end of Second World War. Such a report is, so far, the most complete and detailed empirical analysis of the nexus in Europe. Her findings confirm the region-specific feature of the nexus, whilst at the same time they prove that TGs and COs have developed different forms of cooperation not only in failed/weak states, unstable regions, and corrupted regimes, but also in Western modern democracies. The Italian case in particular is deeply examined, even though the study covers events happened only up to 2014. Since then, Italian law enforcement agencies and magistrates unveiled evidences of a TGs-COs interplay similar to that represented by Shelley and Picarelli's third and final stage of the nexus and which is worth of being analyzed.

### The Italian Case

At the end of the XIX century, Italy was the birth-place of various mafias. In addition, during the Cold War, it was a theatre of national extremist left- and right-wing TGs' attacks. It was also a shrine for foreign TGs' activities and displacements, and, more importantly, for COs and TGs interplay<sup>7</sup>. Nowadays, Italy – which possesses almost eight thousand kilometers of costs and is geographically very close to Balkan countries (to East), and African continent (to South) – represents an important hub for various kind of illegal trafficking (De Stefano, Sartori and Trento, 2019). In particular, its ports are key-points of COs' controlled drug trade coming through the so-called "Eastern route" – from Afghanistan through the Balkan peninsula – as well as the "Southern" one departing from Latin and Central America through Africa, and then to Europe. Depending on the controlled territory, Italian COs are called "*Cosa Nostra*" (in Sicily region), "*Camorra*" (in Campania), "*Ndrangheta*" (in Calabria) and "*Sacra Corona Unita*" (in Puglia)<sup>8</sup>. They play a central role in all sorts of international illicit trade, thanks not only to their own presence in foreign countries (as in Germany, Guinea Bissau, Spain, Canada, and the U.S., just to mention a few) but also to their alliances and agreements with other foreign COs, as the Albanian and Nigerian mafias, for example. The Italian security community has a long-lasting experience in dealing with COs' and TGs' activities, practices,

---

7 See, among others, Palermo (1996 and 2019), both of them written by the former prosecutor Carlo Palermo who, during the Seventies and the Eighties, was in charge of important enquires about the connections between terrorism, illicit arms trade and local and foreign mafias. See also Alemi (2019), written by the former prosecutor Carlo Alemi who was in charge of the judicial procedure about Ciro Cirillo's – a politician belonging to Christian Democracy, then the first political party in Italy – kidnapping by the TG Red Brigades.

8 On this topic, in English: Nicaso and Lamothe (1995), Gambetta (1993) and Dickie (2013). In Italian, among many other ones: Gratteri and Nicaso (2019) and Giannulli (2019).

and evolving interconnections. This experience has led to operational and judicial effective solutions for countering COs-TGs connections. Crime-terror nexus leading specialist Louise Shelley often acknowledges the Italian case's specificity and the competence Italian judiciary and law enforcement agencies have developed. Recently, after the 2014-2016 ISIL attacks in Europe, during a testimony at the U.S. Homeland Security's Subcommittee on Counterterrorism and Intelligence, she stressed the fact that, differently from the rest of the European security community – where people in policy positions fail to appreciate the last evolution of the crime-terror nexus – Italians are aware of it because they “have observed these links between crime and terrorism for over three decades” (Shelley, 2016). It is a documented fact that, from the beginning of the Cold War on, US intelligence has been carefully monitoring the evolution of the criminal and terrorist environments in Italy in order to protect American military bases and personnel on Italian soil. In April 1988, a terrorist attack undertaken in Naples against the “US Organization” – a circle of U.S. Navy VI Fleet personnel in the downtown – by the Japanese Red Army (JRA) TG killed 5 people<sup>9</sup>. As a consequence of this event and in preparation for the 1994 G7 summit to be held in Naples, both Italian and U.S. intelligence dug deeply into Naples' underground environment controlled by the *Camorra*. One of the results was the discovery of a deep network of connections between some *Camorra* people and Algerian terrorist cells (De Simone, 2015). The American intelligence agencies' interest for the crime-terror nexus' existence and implications on Italian territory didn't vanish along the years. In fact, a 2005 leaked cable of the US Embassy in Rome made reference to an U.S. Federal Bureau of Investigation's intelligence report asserting the existence in Italy of the nexus between COs and radical Islamist groups<sup>10</sup>. In particular, the cable underlined the possibility Italian mafias could supply TGs financial means and logistical support through the routes they had already developed for arms, drugs and humans trafficking<sup>11</sup>. Such a

---

9 Between them, a US Navy officer and 3 sailors. See Farrel (1990, pp. 209-210). The year before, in Rome, British and US Embassies also were targeted by JRA's missiles attacks (*Ibidem*, p. 207).

10 Wikileaks, Public Library of US Diplomacy Website, (2008). *US Consulate in Naples. Organized Crime III: Confronting Organized Crime in Southern Italy*. The cable quoted the report by writing also that “In a public statement given on April 19, 2004, Italy's national anti-Mafia prosecutor, Pierluigi Vigna, indicated a link between Islamic militant groups and the *Camorra*, stating that evidence existed implicating the *Camorra* in an exchange of weapons for drugs with Islamic terrorist groups”.

11 In those same years, which represented a particular historical, and judiciary context for Italy, a local mafia – reportedly *Cosa Nostra*, the Sicilian mafia – changed its usual criminal behavior and used terroristic methods for achieving its objectives. Yet, it was not fully understood whether they borrowed just the method from TGs or there was a cooperation between them. See Giannantoni and Volterra (2014). For a summary in English of those events, see Roth (2010, quot., p. 49).

---

scenario is precisely what, in these last years, Italian prosecutors have hypothesized and whose evidences have in some cases been found by investigators. In fact, already in 2004, prosecutor Pierluigi Vigna, at that time Italian Agency for Countering Mafia's (DNA's)<sup>12</sup> head, said that there were sufficient evidences proving arms-for-drug exchanges between the *Camorra* and some TGs (Radio Radicale, 2004). More recently, in 2015, former prosecutor and DNA's head – and at that time President of the Italian Senate – Aldo Grasso, admitted that the TGs-COs interplay had planted deep roots in Italy (Grasso, 2015). Another former DNAA's head, prosecutor Vincenzo Macrì, reportedly said that ISIL terrorists hadn't attacked Italian sites because they needed Italian territory for their trafficking (Oliva, 2017)<sup>13</sup>. The 2016 DNAA's Final Report stated that: “[t]he evolution of international terrorism and the enquires done so far about the criminal activities of the Islamic State and its affiliates (or aspirant “martyrs”) in our country, confirm the interplay between criminal organizations like mafias and international terrorism. Actually, a total interpenetration more than a simple interplay”<sup>14</sup>. On February 2019, Prosecutor Nicola Gratteri reportedly claimed that “there exist a super-national terroristic agency that relates directly with all the different mafias”<sup>15</sup>. As a proof of that, he quoted the case of a pusher in Vibo Valentia – a small town in the Calabria region, a territory under the control of the *Ndrangheta* – who didn't pay a drug consignment to Colombian cartels and was intercepted by ETA Spanish terrorists. He also added that ports in particular are the spaces where COs' and TGs' activities converge because it is extremely difficult to totally control them given their huge extension, in Italy as elsewhere<sup>16</sup>. Then, in his opinion, intelligence activity is crucial in fighting the nexus (Nuova Cosenza, 2016). Concerning the last five years, the number of evidences supporting

---

12 Direzione Nazionale Antimafia (DNA) – National Agency for Countering Mafia. From 2015 on, Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA) – National Agency for Countering Mafia and Terrorism.

13 In 2018 during a criminal proceeding, a similar opinion was expressed by an important *Ndrangheta* boss who reportedly said that thanks to Sicilian mafia Italy has not been a target for Al-Qaeda's earlier and, later, ISIS' terrorist attacks. See Bongiovanni (2015).

14 Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (2016). Translated by the author.

15 The idea of a super-national entity managing various terrorist groups as well as their interplay with COs is not new in the post-Second World War Italian judiciary experience. During the so-called “plumb-years” (the 70s), which experienced extreme right- and extreme left- terrorist attacks and massacres, various enquires made by many prosecutors discovered proofs of the existence of a Paris-based, cultural center connected to terrorists belonging to different countries and TGs. See Priore (2018), by former prosecutor Rosario Priore.

16 Ports are acknowledged by practitioners and intelligence as being the most vulnerable and crucial part of Italian territory. See Vidino (2016).

an effective interplay between Italian COs and international TGs, in particular Al-Qaeda and ISIL, is growing. The most important one – because it is a judicial hypothesis consolidated by a final, third grade sentence – is the discovery of the support given by Italian COs to the bombs attack at Madrid’s Atocha railway station in 2003, which was demonstrated as financed by drug trade controlled by the *‘Ndrangheta* in Southern Italy<sup>17</sup>. Other proofs consist of ongoing police investigations, which discovered Libyan oil smuggling by a long-lasting collaboration between the *Cosa Nostra* mafia and ISIL militias in Libya (Slav, 2017); enquires about Jihadists and COs cooperation in migrant and cigarettes trafficking (Report Difesa, (2018); a first-grade guilty sentence for Nabil Benamir, a radicalized Moroccan citizen living in Italy who, once in prison for charges of terrorism, asked the *“Sacra Corona Unita”* mafia a supply of Kalashnikov, detonators and explosive T4 for an attack to be carried out in Italy (Grasso and Indice, 2019); discoveries of *Camorra* people supplying false documents to Jihadists (Il Tempo.it, 2015); the arrest of an Iraqi citizen – holding an international arrest warrant issued in Switzerland for fraud and illegal arms’ possession – on charges of having negotiated with the *Camorra* mafia about arms and false documents trafficking (Nadeau, 2016). In addition to such official operations, investigative journalist Domenico Quirico has discovered the existence of artifacts’ illicit trade and arts-for-guns exchanges which had been run, reportedly, in partnership with some Italian mafias – *‘Ndrangheta and Camorra* –, ISIL terrorists, the Russian mafia and some Chinese COs (Quirico, 2016). The logistic center for the delivery and the commerce was found to be Gioia Tauro, a port in Calabria region of strategic importance for the North African and Middle East routes<sup>18</sup>, reportedly under the full control of the *‘Ndrangheta* mafia for its benefit and that of the Albanian and Montenegro mafias too. TGs’ finance expert Loretta Napoleoni

---

17 See the interview to the former Italian National Prosecutor, DNAA’s Head Franco Roberti, in Boccolini and Postiglione (2017, pp. 31-32 and 49).

18 “Located in the heart of the Mediterranean Sea, a meeting point between the East-West shipping routes and the trans-European corridor 1 Helsinki – La Valletta, Gioia Tauro is the largest terminal for transshipment in Italy and one of the most important hubs of the container traffic in the basin of the Mediterranean Sea. Overlooking the lower part of the Tyrrhenian Sea [...] it is in a barycentric position with respect to the corridors of intercontinental routes that ply the Mediterranean basin and in the middle position along the axis of Suez - Gibraltar. The port infrastructure, classified as 2nd Category – 1st class – is of international importance and it is endowed with infrastructure and means to accommodate trans-oceanic vessels in transit in the Mediterranean Sea and capable of dealing with any commercial category”. Source: Autorità Portuale di Gioia Tauro. [online] Available at: <http://www.portodigioiatauro.it/porto-gioia-tauro/mission-values/> [Accessed 12 November 2019].

has been investigating for a long time the management of human trafficking from West Africa to Italy through Libyan ports. She demonstrated that it has been carried out by Al-Qaeda and, increasingly, ISIL, with the support of local mafias in Italian ports (Napoleoni, 2017, quot.). Two recent discoveries in Italian ports of an illicit trade of chemical precursors<sup>19</sup> make further questions arise about the level of cooperation/collusion between TGs, in particular ISIL, and local mafias. On November 21, 2017, the Italian Finance Police – during an inspection reportedly undertaken with the cooperation of the American Antidrug Agency (Guardia di Finanza, 2017) – discovered in an Indian cargo boat, arrived at the Genova harbor from Sri Lanka, 7.5 tons of *Captagon pills*, whose commercial value was estimated in €75 million. The boat was headed to the port of Tobruk, in Libya and the cargo belonged to a Dubai company. According to the prosecutor in charge of the judicial inquiry, Italian ports are at the center of this illegal traffic. From Genova, the pills were supposed to go to Libya and from there to Egypt. According to both Italian and US investigators, the traffic would be managed by the same criminal cartel which finances Jihadist groups and operates along the same routes of the human-traffickers (Serafini, 2017). Italian ports are crucial for such a trade because Genova is one of the only two European ports from which cargos can be headed to Libya<sup>20</sup>. In November 2017, a second, huge shipment of chemical precursors – this time *Tramadol*, an opioid painkiller – was found by the Counter-Terrorism section of the DNAA agency at the abovementioned port of Gioia Tauro. This time, the estimated total value was €70 million. According to American sources of intelligence, “the narcotic drug was intended for ISIS terrorists or to finance their activities” (Martinelli, 2017). In this case, the drugs were coming from India and headed again to Libya. Italian and US investigators reportedly stated that the *Tramadol* illicit trade is managed directly by ISIL for financing its activities

---

19 In their last 2019 reports, both the United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC) and the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) claimed that the use of amphetamines is growing rapidly in the world, particularly in Africa, and especially in the Eastern part of the continent. UNODC (2017), quot. In its 2017 Report, *Global Initiative* – a private-based network of law enforcement officials of different countries – claimed that “the growth of the illicit economy around the drug *Captagon* – a global illicit industry – worth an estimated US\$ 1 billion a year. *Captagon* is an amphetamine and popular party pill widely used throughout the Gulf countries. Profit margins of *Captagon* are astonishingly high: a single pill can be produced for a few cents with easy to access precursor chemicals, but currently retails at up to US\$20 in the Gulf”. See *Global Initiative* (2017).

20 When the final destination is Syria, the transit port is Pireo, where in 2016 and 2019 law enforcement agents discovered 26 millions of pills hidden in an Indian cargo boat. See Soutiliotis (2019).

worldwide, in particular in Libya, in Syria and in Iraq (Next Quotidiano, 2019). To conclude, all these recent findings seem to confirm the forecast by the current DNAA's head, Federico Cafiero de Raho, formulated already in 2015. It is worth quoting him entirely:

“The *Ndrangheta* needs arms and drug; terrorists, for operating on the territory, need secret and safe logistic bases, and need also places and people able to offer hospitality and cover. *Ndrangheta* doesn't lack of such a feature: it owns a widespread control of the territory and is a transnational organization, it engages with actors in the Middle and the Far East [...]. All these elements lead to think that if ISIS would look for solid points of support, it could find them here, in Calabria” (Loira, 2015)<sup>21</sup>.

In other words, there are evidences supporting the hypothesis that, in Italy, the crime-terror nexus has evolved in structured, stable activities performed by TGs and COs along a kind of chain of production and according to a definite division of labor. Local COs allow the use of their illicit traffic routes by international TGs, reportedly ISIL; in addition, they supply them with documents, safe logistic bases and reliable networks for moving and hiding people. What, so far, has been proved as furnished by ISIL consists in incoming fluxes of migrants, artifacts, and oil, all of them to be traded in Europe by COs. Further research is needed for understanding by which one of the two actors other commodities – in particular, drugs and arms – have usually been made available.

## Conclusions

The crime-terror nexus theoretical frame is an effective tool for analyzing the complex net of linkages existing between TGs and COs not only in unstable or undemocratic regimes but also in Western democratic states. Because of Italy's vulnerability – due to its huge costal perimeter and to the existence of organized local mafias in control of important parts of its territory – its case shows how deeply the interplay between TGs and OCs has been developing in the last years: “[a] total interpenetration more than a simple interplay”<sup>22</sup>. Among others, the connections between COs and TGs for the illicit trade of chemical precursors – a drug-terror sub-nexus – are particularly interesting. Usually, drug trade has been undertaken by terrorist groups for financing their ideological core mission directly – with criminal cartels' allowance – or indirectly – with such cartels' operational support. In the case of *Captagon's* and *Tramadol's* illicit trade through Mediterranean ports, it is not yet clear in what form, whether directly by TGs or indirectly with the support of COs' networks, it

---

21 Translated by the author.

22 See Priore (2018), by former prosecutor Rosario Priore.

has been carried out so far. However, the fact that such huge volumes of drugs could have reached terminals, like the Gioia Tauro harbor – which is under control of the ‘*Ndrangheta* mafia specialized in illicit drug trade – supports the hypothesis that the TG benefitting of this trade, reportedly ISIL, is deeply interconnected with those COs in control of the European channels of drug distribution. From a theoretical point of view, this article proves that what was predicted as possible but unlikely (Shelley and Picarelli, 2005), i.e., the use by both TGs and COs of overlapping networks and their cooperation in illicit enterprises, has turned out to be common, at least in the case analyzed. Secondly, it supports the assumption according to which “terrorist and criminals often use the same methods, most often for divergent motives – but not always”<sup>23</sup>. Concerning in particular ISIL, the search of funds appears to be the basic motive which pushes its actions, confirming what experts as Thachuk and Lal<sup>24</sup>, and Napoleoni<sup>25</sup> had already affirmed, i.e. that ISIL has turned into a criminal organization focused on profits. Finally, that the same important policy recommendations arising from Shelley and Picarelli’s analyses still hold valid, i.e., “to incorporate crime analysis in the work of intelligence analysts and law enforcement officers addressing terrorism”<sup>26</sup>. In fact, the Italian case shows that coordination between counter-terrorist law enforcement agencies, intelligence, and finance police in charge of the economic control of the territory can be effective in detecting and countering the forms the COs-TGs nexus has developed in the more recent years.

## Bibliography

- Alemi, C. 2019. *Il caso Cirillo. La trattativa Stato-Brigate Rosse-Mafia*. Napoli: Tullio Pironti.
- Autorità Portuale di Gioia Tauro. *Porto di Gioia Tauro*. [Online] Available at: <http://www.portodigioiatauro.it/porto-gioia-tauro/mission-values/> [Accessed 12 November 2019].
- Basra, R., Neumann, P. and Brunner, C., 2016. *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*. London: The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.
- Boccolini, M. and Postiglione, A., 2017. *Sahara, deserto di mafie e Jihad*. Roma: Castelvecchi.
- Bongiovanni, G., 2015. Le rivelazioni di Graviano: “Attentati evitati grazie a Cosa Nostra”. *Antimafiaduemila* [online], 13 April. Available at: <http://www.antimafiaduemila.com/rubriche/giorgio-bongiovanni/69875-le-rivelazioni-di-graviano-attentati-islamici-evitati-grazie-a-cosa-nostra.html>

---

23 *Ibidem*, pag. 53.

24 Thachuk and Lal, 2018, quot.

25 Napoleoni, L., 2017, quot.

26 Shelley, L. I., Picarelli, J. T., *et al.*, 2005, quot. pp. 53-54.

- Callimachi, R., 2014. Ransoming Citizens. Europe becomes Al-Qaeda patron. *The New York Times* [online], July 29. Available at: [https://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html?_r=0) [Accessed 10 December 2019].
- De Simone, A., 2015. Terrorists' papers forged in Naples. *Corriere della Sera* [online], January 19. Available at: [https://www.corriere.it/english/15\\_gennaio\\_19/terrorists-papers-forged-naples-01aac748-9fc8-11e4-84eb-449217828c75.shtml](https://www.corriere.it/english/15_gennaio_19/terrorists-papers-forged-naples-01aac748-9fc8-11e4-84eb-449217828c75.shtml). [Accessed 1 December 2019].
- De Stefano, C., Sartori, E. and Trento, I. S., eds., 2019. *Terrorismo, Criminalità, Contrabbando. Gli affari dei Jihadisti tra Medio Oriente, Africa ed Europa*. Napoli: Rubbettino.
- Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA), 2016. *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1.º luglio 2014-30 giugno 2015*. [online] Available at: <https://www.publicpolicy.it/wp-content/uploads/2016/03/Relazione-Franco-Roberti-Dna.pdf> [Accessed 12 November 2019].
- Dishman, C., 2005. The Leaderless Nexus. *Studies in Conflict & Terrorism*, 28(3), pp. 237-252.
- Dishman, C., 2001. Terrorism, crime, and transformation. *Studies in Conflict & Terrorism*, 24(1), pp. 43-58.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2019. *"Captagon: understanding today illicit traffic"*. [Online] Available at: [http://www.emcdda.europa.eu/publications/emcdda-papers/captagon-understanding-todays-illicit-market\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/publications/emcdda-papers/captagon-understanding-todays-illicit-market_en) [Accessed 12 November 2019].
- European Parliament, 2012. *Europe's Crime-Terror Nexus: Links between Terrorists and Organized Crime Groups in the European Union*. [Online] Available at: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201211/20121127ATT56707/20121127ATT56707EN.pdf> [Accessed 10 September 2019].
- Farrel, W.R., 1990. *Blood and rage: the story of the Japanese Red Army*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Freeman, M., 2011. Sources of Terrorist Financing: Theory and Typologies. In Freeman, M., ed., *Financing Terrorism. Case Studies*. Abingdon: Ashgate.
- Giannantoni, M. and Volterra, P., 2014. *L'operazione criminale che ha terrorizzato l'Italia. La storia segreta della Falange Armata*. Milano: Newton Compton.
- Global Initiative, 2017. *Captured by Captagon? Lebanon's evolving illicit drug economy*. [online] May. Available at: [https://globalinitiative.net/article\\_type/publications/](https://globalinitiative.net/article_type/publications/) [Accessed 7 October 2019].



- Grasso, M. and Indice, M., 2019, Le motivazioni della condanna a Benamir: “Affiliato dell’ISIS voleva armi”. *Il Secolo XIX* [online], 26 February. Available at: <https://www.ilsecoloxix.it/genova/2019/02/26/news/le-motivazioni-della-condanna-a-benamir-affiliato-dell-isis-voleva-armi-1.30323794> [Accessed 12 November 2019].
- Grasso, P., 2015, *Il rapporto tra traffici illeciti e terrorismo*. Speech at the Italian Senate [online], November 16. Available at: <http://www.radioradicale.it/scheda/458928/il-rapporto-tra-traffici-illeciti-e-terrorismo> [Accessed 10 December 2019].
- Guardia di Finanza. Comando Provinciale di Genova, 8 May 2017. *Sequestrate oltre 37 tonnellate di droga del combattente*. [Online] Available at: <http://www.gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2017/maggio/sequestrate-oltre-37-tonnellate-di-droga-del-combattente> [Accessed 7 October 2019].
- IlTempo.it., 2015. La Camorra fa i documenti all’ISIS. *Il Tempo.it* [online], January 21. Available at: <https://www.iltempo.it/politica/2015/01/21/gallery/la-camorra-fa-i-documenti-allisis-965886/> [Accessed 12 November 2019].
- Loira, D., 2015. Cafiero de Raho insiste: ‘Ndrangheta-ISIS legami concreti: il terrorismo cova in Calabria. *StrettoWeb.com* [online], 24 February. Available at: <http://www.strettoweb.com/2015/02/reggio-cafiero-de-raho-insiste-ndrangheta-isis-legami-concreti-terrorismo-cova-in-calabria/250329/> [Accessed 7 October 2019].
- Makarenko T., 2004. The crime-terror continuum. Tracing the interplay between transnational organized crime and terrorism. *Global Crime*, 6(1), pp. 129-145.
- Makarenko T. and Mesquita, M., 2014. Categorising the crime-terror nexus in the European Union. *Global Crime*, 15(3-4), pp. 259-274.
- Martinelli, A., 2017. What does ISIS “fighter drug” have to do with Italy. *La Stampa* [online]. Available at: <https://www.lastampa.it/esteri/la-stampa-in-english/2017/11/03/news/what-does-isis-fighter-drug-have-to-do-with-italy-1.34378716> [Accessed 1 October 2019].
- Nadeau, B. L. 2016. The mafia runs guns for ISIS in Europe. *The Daily Beast* [online], March 24. Available at: <https://www.thedailybeast.com/the-mafia-runs-guns-for-isis-in-europe?ref=scroll> [Accessed 12 November 2019].
- Napoleoni, L., 2017. *Merchants of Men. How Kidnapping, Ransom and Trafficking Fund Terrorism and ISIS*. New York: Atlantic Books.
- Napoleoni, L., 2014. *The Islamist phoenix. The Islamic state and the redrawing of the Middle-East*. New York: Seven Stories Press.
- Napoleoni, L., 2007. Terrorism financing in Europe, in Giraldom, J. K. and Trinkunas, H. A., eds., *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Napoleoni, L., 2005. *Terror Incorporated. Tracing the dollars Behind the Terror Networks*. New York: Seven Stories Press.

Napoleoni, L., 2004. The new economy of terror. How terrorism is financed. *Forum on Crime and Society*, 4(1/2), pp. 31-49.

Next Quotidiano, 2019. *Tramadolo. Cos'è la droga del combattente*. [online] 3 November. Available at: <https://www.nextquotidiano.it/tramadolo-cose-la-droga-del-combattente/> [Accessed 7 October 2019].

Nuova Cosenza, 2016. *Gratteri all'Unical: Terrorismo interagisce con le mafie*. [online] 19 February Available at: <http://www.nuovacosenza.com/cs/19/feb/16/gratteri.html> [Accessed 11 September 2019].

Oliva, R. H., 2017. L'Ex procuratore Macrì: "L'ISIS non colpisce l'Italia perché si serve delle nostre mafie. Milano centrale europea della cocaina" *Corriere della Sera-Corriere TV* [online], 24 September. Available at: [https://video.corriere.it/ex-procuratore-antimafia-vincenzo-macri-terroristi-islamici-non-colpiscono-l-italia-perche-hanno-bisogno-traffici-le-mafie/145b0cac-a0f3-11e7-97ce-75ed55d84d04?refresh\\_ce-cp](https://video.corriere.it/ex-procuratore-antimafia-vincenzo-macri-terroristi-islamici-non-colpiscono-l-italia-perche-hanno-bisogno-traffici-le-mafie/145b0cac-a0f3-11e7-97ce-75ed55d84d04?refresh_ce-cp) [Accessed 10 December 2019].

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2017. Documents of the "Conference on the nexus between illicit drugs, organized crime and terrorism" held in Wien on July 2017. [Online] Available at: <https://polis.osce.org/events/oscedc2017>; <https://polis.osce.org/session-2-illicit-drugs-source-financing-illicit-activities> [Accessed 10 December 2019].

Palermo, C., 2019. *La Bestia. Dai misteri d'Italia ai poteri massonici che governano le democrazie*. Milano: Sperling e Kupfer.

Palermo, C., 1996. *Il quarto livello: integralismo islamico, massoneria e mafia*. Milano: Editori Riuniti.

Priore, R. and De Prosopo, S., 2018. *Chi manovrava le Brigate Rosse? Storia e misteri dell'Hyperion di Parigi, scuola di lingue e centrale del terrorismo internazionale*. Firenze: Ponte alle Grazie.

Quirico, D., 2016. Arte antica in cambio di armi: affari d'oro in Italia. *La Stampa*. [online]. Available at: <https://www.lastampa.it/esteri/2016/10/16/news/art-antica-in-cambio-di-armi-affari-d-oro-in-italia-1.34788871> [Accessed 12 November 2019].

Radio Radicale, 2004. "Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo". *Presentazione del libro di Giovanni Melillo, Armando Spataro e Piero Luigi Vigna (Ed. Giuffrè), organizzata dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, dalla Casa Editrice Giuffrè e dall'Associazione Libera (presso la Sede dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Palazzo Serra di Cassano, via Monte di Dio 14)*. [online] 11 July. Available at: <https://www.radioradicale.it/scheda/159001/il-coordinamento-delle-indagini-di-criminalita-organizzata-e-terrorismo-presentazione> [Accessed 10 December 2019].

Report Difesa, 2018. Guardia di Finanza: Operazione "Scorpion Fish 2". Smantellata organizzazione criminale italo-tunisina. *Report Difesa*. [online], 10 April. Available at: <http://www.reportdifesa.it/guardia-finanza-operazione-scorpion-fish-2-smantellata-organizzazione-criminale-italo-tunisina/> [Accessed 12 November 2019].

- Roth, M. P., 2010. *Global Organized Crime: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: ABC Clío.
- Serafini, M., 2017. Captagon e Tramadolo: così l'ISIS traffica droga (attraverso l'Italia). *Corriere della Sera* [online], 3 October. Available at: [https://www.corriere.it/esteri/17\\_agosto\\_30/captagon-tramadolo-cosi-isis-traffica-droga-attraverso-italia-e76350e6-8d89-11e7-9464-bd6d9adf1594.shtml](https://www.corriere.it/esteri/17_agosto_30/captagon-tramadolo-cosi-isis-traffica-droga-attraverso-italia-e76350e6-8d89-11e7-9464-bd6d9adf1594.shtml) [Accessed 7 October 2019].
- Shelley, L. I., 2014. *Dirty Entanglements. Corruption, Crime, and Terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shelley, L. I., 2005. The Unholy Trinity: Transnational Crime, Corruption and Terrorism. *Brown Journal of International Affairs*, 11(2), pp. 101-111.
- Shelley, L. I. and Picarelli, J. T., 2005. Methods and Motives: Exploring Links between Transnational Organized Crime and International Terrorism. *Trends in Organized Crime*, 9, pp. 52-67. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12117-005-1024-x>
- Shelley, L., 2016. "Following the Money: Examining Current Terrorist Financing Trends and the Threat to the Homeland", Testimony at the US Homeland Security's Subcommittee on Counterterrorism and Intelligence, May 12, 2016.
- Silke, A., 2014. Terrorists, extremist and prison: An introduction to the critical issues. In: Silke, A., ed., *Prisons, Terrorism and Extremism. Critical Issues in Management, Radicalisation and Reform*. London and New York: Routledge.
- Slav, I., 2017. Italian Police are investigating oil smuggling links between the mafia and ISIS. *Business Insider* [online], August 2. Available at: <https://www.businessinsider.com/mafia-isis-oil-smuggling-2017-8?IR=T> [Accessed 12 November 2019].
- Soutiliotis, Y., 2019. Millions of pills hidden in an Indian cargo boat. *Ekathimerini* [online], 27 June. Available at: <http://www.ekathimerini.com/241967/article/ekathimerini/news/millions-of-captagon-pills-seized-in-piraeus> [Accessed 7 October 2019].
- Thachuk, L. K. and Lal, R., 2018. An Introduction to Terrorist Criminal Enterprise. In Thachuk, L. K. and Lal, R., eds., *Terrorist Criminal Enterprise: Financing Terrorism through Organized Crime*. Santa Barbara CA: Praeger Security International, pp. 1-9.
- United Nations Office on Drug and Crime (UNODC), 2017. *World Drug Report 2017. Booklet no. 5: The drug problem and organized crime, illicit financial flows, corruption and terrorism*. [Online] Available at: [https://www.un-ilibrary.org/drugs-crime-and-terrorism/world-drug-report-2017\\_550b8369-en](https://www.un-ilibrary.org/drugs-crime-and-terrorism/world-drug-report-2017_550b8369-en) [Accessed 10 December 2019].
- United Nations Security Council, 2019. *Threats to international peace and security*. July 19. [Online] Available at [https://undocs.org/S/RES/2482\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2482(2019)) [Accessed 10 December 2019].
- Vidino, L., ed., 2016. *Traffici illeciti e infiltrazioni jihadiste nei porti italiani: verso nuove soluzioni*. [Online] Available at: <http://italianportsecurity.com/>. [Accessed 1 November 2019].

Wang, P., 2010. The Crime-Terror Nexus: Transformation, Alliance, Convergence. *Asian Social Science*, 6, pp. 11-20.

Wikileaks, 2008. Public Library of US Diplomacy. *US Consulate in Naples. Organized Crime III: Confronting Organized Crime in Southern Italy*. June 6. [online] Available at: [https://wikileaks.org/plusd/cables/08NAPLES38\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/08NAPLES38_a.html) [Accessed 1 September 2019].

Windle, J., 2018. Fundraising, Organised Crime and Terrorist Financing. In Silke, A., ed., *The Routledge Handbook of Terrorism and Counter-Terrorism*. Abingdon: Routledge.

# Interdependência Securitária: o Caso da Proliferação e Controlo de Armamentos no Domínio da Inteligência Artificial

Maria Francisca Saraiva

*Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UL) e Investigadora do Instituto da Defesa Nacional*

## Resumo

Este artigo analisa as dimensões mais obscuras do uso de sistemas de Inteligência Artificial a nível militar, com enfoque particular nos sistemas de armas letais autónomas. Com base na necessidade de regulação destas tecnologias disruptivas ao nível militar, o texto defende a proibição preventiva destes armamentos e faz propostas no sentido de uma regulação global da utilização da Inteligência Artificial em ambiente militar. O artigo argumenta que os sistemas autónomos agravam as dificuldades de gestão dos instrumentos da violência armada, podendo pôr em causa os fundamentos da Estratégia. Defende igualmente a necessidade de promover uma arquitetura de controlo de armamentos global, tendo em conta que hoje já é possível usar aplicações de Inteligência Artificial em todos os domínios operacionais e que estes se encontram cada vez mais inter-relacionados.

**Palavras-chave:** Controlo de Armamentos; Inteligência Artificial; Estratégia; Direitos Humanos; Direito Internacional Humanitário.

## Abstract

**Security Interdependence: the Case of Proliferation and Arms Control in the Field of Artificial Intelligence**

*This article examines the more obscure dimensions of the use of Artificial Intelligence systems in Defense, with a particular focus on lethal autonomous weapon systems. Based on the need to regulate these disruptive technologies in military applications, this paper defends the preventive prohibition of these armaments and makes proposals for a global regulation of the use of Artificial Intelligence in military strategy. The article argues that autonomous systems aggravate the difficulties in managing the instruments of armed violence, which may undermine the foundations of strategy. It also defends the need to promote a global arms control architecture, taking into account that today it is already possible to use Artificial Intelligence applications in all military operational domains and that these are increasingly interrelated.*

**Keywords:** Arms Control; Artificial Intelligence; Strategy; Human Rights; International Humanitarian Law.

Artigo recebido: 02.12.2019

Approved: 14.12.2019

## **Introdução**

Temos assistido a uma crescente aplicação da Inteligência Artificial (IA) em ambiente civil e militar.

É um facto que os benefícios da IA já são perceptíveis em muitas áreas da Defesa. Mas também é verdade que estes desenvolvimentos, que têm sido muito rápidos, tornam necessária uma reflexão sobre as dimensões mais obscuras desta tecnologia aplicada à área militar.

Neste texto analisamos a questão da regulação destas tecnologias disruptivas ao nível militar, com especial enfoque nos sistemas de armas letais autónomas. Contudo, defende-se que o problema dos “robôs assassinos” não deve ser dissociado da questão mais abrangente que é cada vez mais necessário regular, isto é, os múltiplos usos militares da IA, devido às questões éticas, estratégicas e jurídicas que estes suscitam. São apresentadas propostas no sentido de regular globalmente a utilização da IA em ambiente militar, sob pena da atividade estratégica poder vir a perder o seu cunho antropocêntrico.

## **Controlo de Armamentos e Segurança**

No essencial, a necessidade de regular multilateralmente a proliferação de armamentos altamente destrutivos é uma preocupação que surge no início do século XX. A Sociedade das Nações, criada pelo Tratado de Versalhes no final da Primeira Guerra Mundial, entendeu a necessidade de desarmamento da Alemanha no quadro dos esforços de um desarmamento geral, que acabou por alcançar progressos pouco significativos, mas que deveria ser conjugado com a diplomacia e o desenvolvimento do Direito Internacional em prol do objetivo de manter a paz mundial. Deste modo, estabelece-se uma conexão entre desarmamento, sem dúvida a resposta mais direta ao problema das crescentes capacidades militares dos Estados (Buzan, 1987), e paz no quadro de uma diplomacia multilateral.

A noção de controlo de armamentos é um subproduto típico da teoria da dissuasão nuclear, desenvolvida em finais da década de 50 do século XX no quadro dos Estudos Estratégicos. Na década seguinte, o controlo de armamentos irá de facto substituir a tradicional lógica do desarmamento, desembocando na década de 70 nos primeiros tratados de controlo de armas nucleares estratégicas, o SALT I e II, acordados entre os Estados Unidos e a URSS. O desenho destes tratados difere profundamente dos esforços de desarmamento tradicionais por pretenderem somente limitar a competição no domínio dos armamentos nucleares controlando o aumento das existências e não a sua redução numérica, objetivo promovido pelo conceito de desarmamento através da destruição física das armas (Goldblat, 2003). De facto, a arma nuclear alterou profundamente a perspetiva estratégica sobre a melhor forma

de garantir a segurança internacional. Trata-se agora de assegurar a impossibilidade de uma guerra nuclear reduzindo os incentivos de uma escalada, objetivo que é atingido através do controlo de armamentos nucleares estratégicos, um dos temas centrais na doutrina da *Mutual Assured Destruction* (MAD), uma estabilidade estratégica que é salvaguardada pela estratégia de dissuasão nuclear credível que procura evitar o desenvolvimento de *first strike capabilities* associada à possibilidade de ataques preventivos (*idem*) e a uma gestão criteriosa das crises que envolvessem os superpoderes. Em resultado disto as disputas militares do período bipolar mantiveram uma natureza estritamente convencional (Buzan, 1987; Saraiva, 2010). Nesta mesma lógica, entendia-se que deveria ser combatida a proliferação horizontal de armamentos nucleares para outros Estados que não possuíam esta capacidade – assunto regulado pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear de 1968 – e refreado o surgimento de novas armas e a produção de modelos mais evoluídos (proliferação vertical), dificultado por tratados como o Tratado que Proíbe Testes Nucleares na Atmosfera, Espaço e no Espaço Submarino (1963) e o Tratado que Limita os Testes Subterrâneos de Armas Nucleares, de 1974.

Importa notar que as evoluções tecnológicas no domínio militar ocorridas nas últimas décadas alteraram radicalmente esta perspetiva sobre as capacidades militares. Estas importantes transformações são a razão mais evidente para a ampliação da noção de controlo de armamentos, que nos nossos dias envolve um conjunto bastante abrangente de restrições que procuram atenuar as tensões internacionais incluindo, como os mais importantes, o congelamento, limitação, redução e abolição de certas categorias de armas, a proibição de testes de armas, bem como a proibição de certas atividades militares, a regulação do destacamento de Forças Armadas, a proibição de transferências de armamentos, medidas para a criação de confiança e a proibição de certos métodos de guerra, entre outras atividades (Goldblat, 2003). Na realidade, o controlo de armamentos envolve uma cooperação com potenciais inimigos com o objetivo de garantir a segurança mútua. Desta forma, o conceito insere-se numa lógica de resolução de conflitos e de prevenção de conflitos violentos no sentido “de evitar ou limitar os conflitos armados e minimizar os seus efeitos se tais conflitos eclodirem” (Pinto, 1988, p. 103)

Claro que, como reconhecido por muitos estudiosos, as funções do controlo de armamentos são muito diversas, sendo possível destacar as seguintes como as mais importantes (Goldblat, 2003; Morgan, 2012):

- Reduzir o risco de guerra por acidente ou relacionado com problemas na conceção das armas;
- Desacelerar corridas aos armamentos ao nível global ou regional;
- Aumentar a previsibilidade nas relações entre Estados hostis e reduzir medos em relação às intenções do potencial adversário;

- Proibir o desenvolvimento de novos tipos de armas e meios de guerra;
- Minimizar disparidades entre Estados altamente armados e Estados mal armados (redução das fontes de instabilidade);
- Libertar recursos para o desenvolvimento económico-social;
- Reduzir os custos políticos associados à manutenção de Forças Armadas e mitigar a destruição e o sofrimento nos conflitos armados;
- Diminuir os perigos para o ambiente;
- Promover um melhor entendimento entre as nações;
- Medo de um emprego não autorizado do sistema de armas;
- Medo das implicações na saúde humana.

Para Williams e Viotti (2012) é possível identificar três etapas no controlo internacional de armamentos: a primeira era do controlo de armamentos coincide, como referido, com os finais da Primeira Guerra Mundial; a segunda domina todo o período da Guerra Fria, e a terceira, que começou em 1989 e perdura até hoje, é dominada por uma certa desvalorização estratégica das vantagens da manutenção de uma *second strike capability* – capacidade de absorver um primeiro ataque nuclear através de uma retaliação devastadora –, ideia que dominou a estratégia de dissuasão nuclear no período do bipolarismo, e que é um reflexo direto da complexificação do ambiente estratégico.

Poucos contestam hoje que o complexo ambiente de segurança internacional exige uma nova visão do controlo de armamentos, mais ampla e integrada. Desse ponto de vista, os mecanismos internacionais atualmente existentes dão importância crescente ao problema dos conflitos internos e ao conceito de segurança humana: a Convenção de Otava, que proíbe as minas antipessoais, assinada em 1997, a Convenção contra as Bombas de Fragmentação, ou Convenção de Oslo, de 2008, o Protocolo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais sobre Explosivos Remanescentes de Guerra (1980), bem como o Tratado de Comércio de Armas sobre Armas Ligeiras e de Pequeno Porte (2013), têm em comum a preocupação de aliviar o sofrimento humano e dificultar a transferência de armas para entidades não estatais. Mas se é verdade que a dimensão humanitária do controlo de armamentos é hoje uma preocupação internacional no quadro dos denominados regimes de segurança humanitários (Garcia, 2015), há que reconhecer a importância de tomar medidas para controlar sistemas tecnológicos mais avançados, emergentes e disruptivos, de que destacamos as aplicações no domínio militar da IA, havendo igualmente necessidade de regulação das atividades militares no espaço exterior e ciberespaço como novos domínios operacionais que não podemos ignorar.

O ponto que neste texto importa sublinhar é que o uso de sistemas de IA no campo militar provocou mudanças de tal modo profundas que não encontram precedente na história das tecnologias militares. Há que estar ciente que num futuro mais ou



menos próximo os algoritmos da IA poderão criar “campos de batalhas automatizados” onde armas totalmente autónomas, também conhecidas como sistemas de armas letais autónomas tenderão a dispensar seres humanos dos teatros de operações. Trata-se igualmente de refletir sobre o modo como estes progressos científicos criam dilemas éticos que afetam a sua utilidade estratégica. Como se verá mais adiante, pode-se ainda falar dos perigos da materialização de uma rutura estratégica provocada pelos sistemas autónomos. Neste sentido, atendendo a que esta nova realidade poderá de certo modo questionar os fundamentos da Estratégia enquanto atividade humana, é urgente uma reflexão sobre os desafios que se colocam à arquitetura internacional do controlo de armamentos.

### A Militarização da Inteligência Artificial

É sabido que as novas tecnologias influenciam os métodos de fazer a guerra e as doutrinas militares (Lele, 2017). Tanto a evolução como a difusão da tecnologia militar estão muito associadas ao processo de inovação e à procura da superioridade tecnológica e militar. Em particular, existe uma tendência para a militarização e armamentização (*weaponization*) das tecnologias disruptivas, apesar de se reconhecer que são potencialmente desestabilizadoras e ameaçadoras da estabilidade internacional e dos equilíbrios regionais.

Existem vários exemplos de que a IA tem um impacto considerável no nosso quotidiano. Na medicina, no trânsito, na aviação, na indústria, nos dispositivos móveis, por exemplo, já há incorporação desta tecnologia avançada, mas subsistem questões em aberto sobre os limites de interação dos seres humanos com esta tecnologia. As aplicações militares da IA são consideradas por muitos como a próxima grande vantagem militar, mas quando se trata do ambiente militar há que discutir limites e parâmetros de utilização com maior detalhe e cuidado.

A IA enquanto disciplina começou a ser estudada nos anos 40 do século XX e teve períodos em que os avanços foram pouco significativos, sem grandes progressos. Pelo contrário, noutras fases o interesse pelas oportunidades nesta área cresceu significativamente, como sucede atualmente. Desde 2010 que assistimos à criação de máquinas cada vez mais inteligentes (Sayler, 2019), avanços na denominada *narrow Artificial Intelligence*, em particular no quadro da abordagem do *machine learning*, que tem sido responsável pelas evoluções mais recentes dos sistemas autónomos (Boulainin, 2019). O *machine learning* define-se pela “hability of a machine to execute a task or tasks without human input, using interactions of computer programming with the environment” (Boulainin, 2019, p. 15). Trata-se de um procedimento matemático e estatístico através do qual os algoritmos procuram similitudes ou padrões em quantidades enormes de dados (Dahlmann e Dickow, 2019). Na realidade, esta técnica precisa de grandes bases de dados fornecidos previamente para estabelecer

relações estatísticas, o que significa que não aprendem de forma semelhante ao homem (Boulainin, 2019). Para muitos, esta evolução tecnológica multiplicará o poder disruptivo da IA em múltiplas dimensões da vida, incluindo na esfera militar.

O *machine learning* e o *deep learning*<sup>1</sup>, por ser turno, estão muito associados à noção de general Artificial Intelligence, entendida como “systems capable of human-level intelligence across a broad range of tasks” (Sayler, 2019, p. 2) ou mesmo ao conceito de superinteligência. De qualquer modo, ainda que a ideia de um sistema superinteligente constitua uma possibilidade teórica, parece haver um forte ceticismo quanto à viabilidade e utilidade de tal desenvolvimento (UNIDIR, 2018; Livingsgton e Risse, 2019), mesmo que pudesse exceder largamente o ser humano em todos os domínios, atuando de forma genial.

De notar que os dois conceitos – *general Artificial Intelligence* e a superinteligência – reportam a realidades hipotéticas sobre as quais existem grandes dúvidas sobre a real possibilidade de alguma vez poderem vir a materializar-se. Para os mais otimistas demoraremos décadas a atingir este nível de evolução, na melhor das hipóteses. É, no entanto, significativo que um número significativo de especialistas oriundos de várias áreas envolvidas na conceção e no estudo destas tecnologias sob os mais variados prismas não acreditem que este objetivo seja exequível. Limitações técnicas de vária ordem podem inviabilizar que máquinas possam vir a agir de forma inteiramente autónoma (Boulainin, 2019).

As ciências computacionais, em especial a IA, têm hoje muitas aplicações militares, por exemplo nos veículos não tripulados, mas é a possibilidade de uso de algoritmos para criar exércitos robóticos que mais perturba do ponto de vista estratégico mas também ético e na ótica do cumprimento dos princípios do Direito Internacional Humanitário (DIH) e do quadro normativo do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). O método de programação da IA, a matemática e a estatística, permite hoje que as máquinas possam ser remotamente controladas ou, no futuro, podem vir a surgir máquinas autónomas capazes de desenvolver certas tarefas sem intervenção humana em ambientes dinâmicos aptas a desempenhar tarefas complexas (Dahlmann e Dickow, 2019). A definição não é consensual, mas tem vindo a ganhar adeptos a ideia de que os sistemas totalmente autónomos são aqueles que, uma vez ativados, podem selecionar e atacar objetivos sem intervenção de um operador humano, isto é, operam sem “meaningful human control” (WILPF, 2020; Dahlmann e Dickow, 2019; UNODA, 2019).

---

1 Segundo o United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) (2018, p. 3), “Deep learning is a type of machine learning approach that uses deep neural networks. Deep neural networks can be used for supervised, unsupervised, or reinforcement learning”.

---

Este texto foca-se primordialmente na possibilidade de regulação das armas letais autónomas, mas não esquece que os avanços da IA têm várias vantagens militares podendo ser aplicados a todos o tipo de sistemas militares – ciber, convencionais, ou nucleares –, sem que se conheçam bem os impactos estratégicos da sua utilização (Boulanin, 2019).

De notar que hoje em dia já existem sistemas totalmente autónomos de carácter defensivo que são programados para responder a ameaças (Zawieska, 2017). Falamos de sistemas de armas essencialmente utilizados para defesa aérea e defesa antimís-sil, o que significa que respondem a ameaças de mísseis, mas não são capazes de lançar um ataque de forma independente.

São muitas as vantagens militares apontadas às armas letais autónomas, tanto do ponto de vista tático como estratégico e a sua principal característica é o facto de aumentarem enormemente o poder de fogo (Payne, 2018). Adicionalmente, estes robôs não apresentam problemas comuns nos militares empenhados em missões, nomeadamente fadiga e emoção. Porém, os benefícios desta tecnologia são essencialmente políticos, envolvendo a possibilidade de uma redução substancial do número de militares empenhados no terreno (Dahlmann e Dickow, 2019) e uma diminuição do número de baixas que as características da tecnologia, obviamente, acabam por potenciar. Consequentemente, esta tecnologia permite atingir um maior grau de precisão e é apresentada como sendo uma opção economicamente mais barata.

Entende-se que as armas letais autónomas são militarmente mais ágeis e rápidas do ponto de vista do comando e controlo, por terem menos necessidade de comunicação constante entre o comandante militar e o robô (Sauer, 2016; Boulanin, 2019). Com efeito, a autonomia não necessita de uma ligação ao comando e controlo que é vulnerável à disrupção ou captura e pode revelar a localização do sistema. Assim, em tese, seria possível retirar importantes vantagens táticas da independência do robô face ao comando e controlo.

Outros benefícios frequentemente referidos são a menor dependência em relação a operadores e analistas, cujo número poderia ser reduzido, e a possibilidade de envolvimento em missões mais difíceis e eventualmente “sujas”; o acesso a teatros operacionais anteriormente inacessíveis (Ártico, espaço exterior) e a possibilidade de operações colaborativas (*swams*) (Boulanin, 2019) para referir alguns dos empregos mais significativos.

Um dos principais argumentos a favor da robotização prende-se com a ideia de que esta tecnologia permite a condução de conflitos armados dentro dos parâmetros do DIH, contrariamente à situação atual vividas nos conflitos armados. Com efeito, a possibilidade de redução de baixas militares e de mortes de civis inocentes, a eliminação de sofrimentos desnecessários e a redução substancial do risco de serem cometidos crimes de guerra (Zawieska, 2017) são dimensões importantes no contexto dos conflitos armados.

Em suma, muitos consideram que nas operações de combate os sistemas autónomos permitiriam tomar uma decisão mais informada e o aumento da precisão, velocidade (*speed*) e escala da ação militar, oferecendo vantagens assimétricas (Sayler, 2019; Maas, 2019).

As inovações tecnológicas sempre influenciam os métodos de fazer a guerra e as doutrinas militares (Zawieska, 2017) mas as potencialidades do *machine learning* – bem como de outras técnicas de IA com aplicação militar igualmente disruptivas que estão fora do escopo deste texto – colocam desafios à Estratégia equivalentes ao advento das armas atômicas e nucleares, no final da Segunda Guerra Mundial. No caso da IA, os riscos que envolvem uma decisão de emprego da força armada, talvez o principal problema estratégico que os decisores têm que enfrentar, são aparentemente e em grande medida neutralizados pelas características da tecnologia. Ao contrário do que sucede com as armas nucleares que são, no essencial, armas ao serviço de uma estratégia de paz, tendo em conta as consequências devastadoras de uma guerra nuclear, a IA permite maior liberdade estratégica e de ação em relação aos condicionalismos políticos, estratégicos e jurídicos que envolvem o emprego da força armada. Os sistemas letais autónomos prometem revolucionar o *jus ad bellum* e o *jus in bello* e provocar profundas mudanças sociais, nas Forças Armadas e nas empresas (Boulanin, 2019). Os progressos nesta área são evidentes. Em 2017 a DeepMind anunciou que o seu novo algoritmo, o *AlphaGo Zero* aprendeu a jogar um jogo de estratégia chinês, o *Go*, sem treino com dados humanos, isto é, aprendeu exclusivamente a partir das regras do jogo. Pouco depois o algoritmo *Alpha Zero* aprendeu a jogar *Go*, *Shogi* e xadrez tendo-lhe sido dado a conhecer apenas as regras de cada um dos jogos (UNIDIR, 2018).

Tendo em conta estes desenvolvimentos, há desde logo uma questão a que importa responder: poderão as qualidades humanas ser literalmente reproduzidas numa máquina?

### **Implicações Estratégicas dos Sistemas de Armas Letais Autónomas**

É por demais evidente que os avanços no campo da IA e a possibilidade de construção de sistemas de armas letais autónomas têm favorecido as sociedades mais avançadas envolvidas na revolução da informação e na Revolução nos Assuntos Militares (Payne, 2018).

Estados Unidos, China, e em menor grau, a Rússia, disputam a supremacia tecnológica da IA e de outras tecnologias avançadas, à semelhança do que fizeram no passado com outras novidades tecnológicas. As razões são essencialmente políticas, mas também estratégicas. Como ocorre noutras dimensões da competição que envolve os Estados Unidos, que até aqui assumiu a liderança do mundo, e a China, potência em ascensão estratégica, alguns sectores nos Estados Unidos te-

mem que a China possa estar a caminho da supremacia na IA, na impressão a 3D (*3D printing*), no desenvolvimento de mísseis hipersónicos, na computação quântica (*quantum computing*) e na tecnologia 5G (*5G wireless connectivity*) (Krpooming e Gopalaswamy, 2018). A aposta chinesa em matéria de IA terá sido, portanto, a razão do anúncio da criação de um Joint Artificial Intelligence Center (JAIC) pelas autoridades dos Estados Unidos, em 2018 (Sharikov, 2018).

E também há que reconhecer as diferenças entre estes países, nomeadamente as vulnerabilidades americanas. A questão é que devido à complexidade dos sistemas robóticos as Forças Armadas americanas tenderão a estar cada vez mais dependentes das empresas privadas que os desenvolvem (Dahlmann e Dickow, 2019), o que não acontece necessariamente no caso chinês, enfrentando os problemas do duplo uso da IA amplamente disseminada em ambiente civil, numa escala que outras tecnologias – armas nucleares, armas químicas e armas biológicas, por exemplo – nunca conheceram.

Os “robôs assassinos” não têm emoções nem necessidade de se protegerem, por exemplo, embora os cientistas estejam a estudar a possibilidade de poderem vir a aderir a códigos morais. A IA toca nas áreas da cognição, neurociência e informática, tentando compreender o pensamento e o comportamento humano, a fim de reproduzi-lo artificialmente (Dahlmann e Dickow, 2019). No entanto, e de momento, não se prevê que o desenvolvimento tecnológico seja capaz de vir a reproduzir integralmente as qualidades humanas numa máquina (Zawieska, 2017). Discute-se se estes robôs poderão vir a desenvolver empatia e capacidade de decisão de improviso. Sabe-se que as máquinas não podem sentir, e muito menos compreender, mas executam pensamentos. Os valores têm que ser necessariamente programados.

Do ponto de vista dos desafios éticos, se algum dia lhes dermos autorização para decidir matar pessoas isso significará que não respeitámos a dignidade intrínseca do ser humano, a quem uma máquina nunca poderá tirar a vida por decisão sua. O problema ético resume-se ao facto da máquina não poder atuar moralmente, não tendo, por isso, a noção da mortalidade e do valor da vida humana (Dahlmann e Dickow, 2019). Apesar do imaginário popular ser muito fértil, nada indica, neste momento, que o desenvolvimento tecnológico possa vir a resolver este intrincado problema.

Na verdade, não são só os impactos políticos e militares desta decisão que importam mas sobretudo a conceção que temos da nossa condição de seres humanos que pode ser posta em causa (Zawieska, 2017). Como procuraremos mostrar, o corolário lógico deste dilema ético é que apenas a proibição deste tipo de tecnologias perturbadoras garante a preservação da dignidade da pessoa humana. Parece-nos, neste sentido, incontornável, a necessidade de controlo humano nas “funções críticas” de definição do alvo (*targeting*) e ordem de ataque (*engagement in attack*), garantindo deste modo a *accountability*, respeito pelos DH e DIH (Asaro, 2018) e ainda a observação das regras do *jus ad bellum*.

Importa sublinhar que a literatura tem refletido sobretudo sobre os desafios dos direitos humanos e do DIH associados à IA com aplicação militar. Embora na verdade estes condicionalismos sejam relevantes, não são, do nosso ponto de vista, o fulcro da questão. Ou seja, o argumento central deste texto é que a proibição deste tipo de tecnologias deve ser promovida por razões essencialmente estratégicas, sendo que todas as dificuldades jurídicas surgem a jusante, no sentido em que advêm das opções estratégicas que foram previamente tomadas. Isso significa que a primeira prioridade em termos de opções estratégicas a tomar deve ser a manutenção da estabilidade internacional. E são vários os desafios envolvidos.

Como afirmado por Payne (2018), a questão central é que a IA pode transformar a Estratégia comprometendo a essência psicológica da Estratégia e a sua natureza antropocêntrica, pondo em causa o princípio de que as decisões sobre a ameaça ou emprego da força armada são sempre tomadas por seres humanos. Colin Gray (2016) dedicou recentemente um livro, *Strategy and Politics* à relação umbilical, que no seu entender tem sido mal compreendida, entre Política e Estratégia. Merece ser realçado o facto de a Política ter a responsabilidade de clarificar o objetivo subjacente à atividade estratégica e que a Estratégia, por seu lado, oferece à Política os meios para a realização, na prática, dos fins definidos pela Política, o que sublinha, naturalmente, o carácter intrinsecamente humano desta atividade. Mas mais importante é concretizar as características centrais que tornam a IA particularmente desafiante em termos estratégicos.

Comparem-se os perigos da IA com os perigos das armas nucleares. Deve notar-se que se o fator nuclear introduziu a necessidade de se optar por uma estratégia de dissuasão, na essência uma estratégia de não guerra assente numa estratégia de forte cunho psicológico (Freedman, 2003), a IA pode ter consequências ainda mais disruptivas, podendo acabar por eliminar o elemento psicológico e contribuir para baixar o *threshold* da guerra em todo o tipo de ambientes operacionais. Ou seja, em termos de argumento, defende-se que a segurança do Estado deve estar no centro desta equação, tal como preconizam as correntes mais tradicionais das Relações Internacionais, o que não significa que a segurança do Estado não proteja os interesses dos indivíduos que se encontram sob a tutela desses Estados. Trata-se de uma posição que salvaguarda simultaneamente os interesses de segurança dos Estados e as preocupações humanitárias com a proteção dos indivíduos subjacentes aos regimes de segurança humanitários já referidos, um caso da política internacional em que claramente consideramos não existir oposição entre o objeto de referência para a segurança humana que é o ser humano enquanto indivíduo (Newman e Richmond, 2001; Ramcharan, 2002) e a segurança do Estado.

Imagine-se que o combate direto deixará de ser feito pelo homem, passando a ser tarefas de robôs. A velocidade (*speed*) da IA pode levar o Estado que procura defender-se dos ataques a sentir-se em situação de desvantagem, o que pode criar

incentivos para que desfira um primeiro ataque com capacidades semelhantes (Sayler, 2019). Sabendo-se que as tecnologias de *machine learning* podem ter comportamento imprevisível, podemos esperar uma escalada do conflito, razão pela qual não consideramos que se adequem a ambientes sociais complexos.

Caso permitíssemos a existência de robôs autónomos poderíamos perder o controlo sobre o *jus ad bellum*, isto é, sobre a capacidade de quando e em que circunstâncias deveríamos avançar para uma situação de conflito armado, iniciando as hostilidades. Isso porque a automatização da decisão poderia levar inadvertidamente ao início das hostilidades e, como reforça Payne (2018), a dinâmica do conflito poderia sair ainda mais do controlo caso houvesse capacidade automática de escalada em resposta a ameaças apercebidas.

Significa isto que as questões perenes da Estratégia não encontram nos robôs letais autónomos uma resolução satisfatória. Aliás, o argumento central deste texto é que os sistemas autónomos agravam as dificuldades de gestão dos instrumentos da violência armada, problema central na história da Estratégia e que os desenvolvimentos recentes da tecnologia e a visível proliferação de atores nos teatros de operações ajudou a agudizar.

O ambiente da guerra é por natureza confuso. Nas missões de combate há muitas variáveis que escapam ao controlo humano, entre as quais podemos destacar: a capacidade de adaptação do inimigo que nunca deve ser desprezada; é natural que ocorram riscos ambientais; existam civis no teatro de operações dificultando a execução das estratégias; há sempre a possibilidade de ocorrência de ciberataques e a fricção e nevoeiro da guerra são elementos sempre presentes, como referido por Clausewitz (1984). No caso de um cenário de robotização das missões de combate, sabemos que estas máquinas não desobedecem, mas se no contexto das suas ações ocorrem mudanças não têm flexibilidade para se adaptar por não dominarem o contexto específico. Assim, se ocorrerem situações não antecipadas os sistemas de *machine learning* poderão atuar de formas inesperadas, imprevisíveis e indesejáveis (Asaro, 2012). Sendo certo que nunca saberão lidar com o nevoeiro e a fricção da guerra. Também podem causar destruição por funcionarem mal ou por terem sido “hackeados”, continuando a matar, mesmo quando não era suposto que o fizessem. Finalmente, é fundamental perceber um último problema relacionado com a conveniência política de terminar uma guerra, mas tal não ser possível, por não haver possibilidade de comunicação com a máquina. Em suma concordamos com aqueles que defendem que a distinção binária homem/máquina é para manter (Payne, 2018; Leveringhaus, 2018). De outro modo, no limite, poderíamos correr o risco de perder o controlo humano sobre medidas letais – em relação ao início das hostilidades, no caso de escalada e quanto ao *terminus* do conflito armado.

Uma questão conexa com esta é o problema da observância do DIH e dos seus princípios de discriminação – distinção civil/combatente –, proporcionalidade dos

meios e fins e necessidade do uso da força. O facto de a IA não ser permeável à fadiga e emoção é visto como uma vantagem militar em situação de conflito. Esta posição não tem em conta o facto de estas características, na prática, poderem comprometer o desempenho estratégico. A vulnerabilidade estratégica da IA em ambiente militar reside precisamente na impossibilidade de categorizar e contextualizar informação, elementos essenciais na decisão humana. O problema é que a IA não consegue reproduzir estas dimensões de complexidade. O contexto e o dinamismo são desafios para os quais a engenharia ainda não encontrou soluções satisfatórias (Dahlmann e Dickow, 2019).

Do ponto de vista das exigências de DIH, estas armas não conseguem reconhecer que uma pessoa está fora de combate – juízo qualitativo contextualizado – pois não distinguem o lícito do ilícito. Também no critério da proporcionalidade estão envolvidas avaliações casuísticas segundo critérios subjetivos. O princípio da precaução, conceito jurídico abstrato que regula a proibição de vítimas civis inocentes, e a necessidade de equilibrar a necessidade militar com os princípios de humanidade não são conceitos que a máquina entenda (Jiménez-Segovia, 2019; Payne, 2018; Dahlmann e Dickow, 2019).

Conclui-se que é forçoso manter o controlo humano no *target cycle*, o ser humano deve ser o sujeito jurídico e deve tomar a decisão porque as máquinas não percebem que estão a matar pessoas (Dahlmann e Dickow, 2019; Sauer, 2016).

No geral, resulta óbvio que a incorporação de IA no processo de decisão estratégica e em sistemas de armamentos pode facilmente levar a uma corrida aos armamentos, bem como a problemas de *hacking*<sup>2</sup> e *spoofing*<sup>3</sup> dessas armas. A possibilidade de roubo dessas armas e o seu redireccionamento, por parte dos adversários, é também uma possibilidade.

É preciso perceber que todas as inovações tecnológicas criam novas vulnerabilidades e que estas necessitam, inevitavelmente, de estratégias de mitigação. Mas no caso da IA são muitas as questões em aberto pelo facto dos métodos de computação poderem ser facilmente incorporados em diferentes tipologias de armas e serem capazes de operar em diferentes ambientes operacionais.

O problema da atribuição é um deles. No caso dos ataques no ciberespaço o problema da atribuição, apesar de alguns avanços alcançados, é certo, ainda não se conseguiu mitigar completamente. Por isso resulta óbvio que a questão da atribuição é ainda mais problemática no caso de ataques cinéticos tradicionais que utilizam tecnologias de IA (Boulanin, 2019).

---

2 Entendido como intrusão não autorizada num computador ou rede. Ver <https://pt.malwarebytes.com/hacker/>. Acedido em 27 de dezembro de 2020.

3 Ou seja, envio de dados falsos (UNIDIR, 2018, p. 13).



São também de apontar os riscos associados ao ritmo do progresso técnico dos sistemas de IA, que podem ser potenciados no caso de os sistemas de IA serem combinados com outras tecnologias de informação inovadoras – *cloud computing*, *big data*, internet das coisas –, ameaçando a estabilidade das relações estratégicas (Sharikov, 2018).

Uma das questões que mais preocupa é a possibilidade de combinar tecnologias de IA com capacidades nucleares. Na verdade, hoje a estratégia de dissuasão nuclear está profundamente interligada com os sistemas de defesa antimíssil. Esta nova combinação, que na Guerra Fria era proibida por se entender que perturbava a estabilidade estratégica garantida pela estratégia de dissuasão nuclear, provoca o esbatimento da fronteira entre armamentos nucleares/não nucleares sendo igualmente certo que tanto o ciberespaço (Thränert, 2018) como o espaço exterior passam a fazer parte integrante da lógica nuclear. Como é sabido, a defesa antimíssil favorece a capacidade ofensiva e não a defensiva (Payne, 2018; Saraiva, 2010), o que significa que aumenta a probabilidade de um primeiro ataque de sucesso contra arsenais nucleares reduzidos e dissolve a distinção tradicional entre armamentos convencionais e nucleares (Hagström, 2019). Sendo assim, imaginem-se os riscos que a IA pode originar no campo do nuclear podendo por em causa décadas de consenso sobre as vantagens de uma estratégia de não guerra.

Desde este ponto de vista, parece evidente que os sistemas de IA podem ser facilmente explorados pelos adversários, podendo levar à proliferação de sistemas e a um aumento da possibilidade de serem “hackeáveis”. Na verdade, podem ser facilmente roubadas, estamos a falar de códigos de *software*.

É também de apontar, na linha de Hagström (*idem*), que a autonomia dos sistemas de IA pode ser bastante vulnerável a contramedidas dos oponentes o que inviabiliza a capacidade de serem previsíveis para quem os usa ao mesmo tempo que os torna altamente imprevisíveis para os oponentes. Para além do mais, o processo de verificação dos sistemas *black box* que é característico dos sistemas de *learning machine* não é fácil (*idem*), necessitando de uma grande quantidade de dados e é duvidoso que se possa aplicar aos sistemas de armas porque não existe um algoritmo aplicável a “multiple problem domains” (Livingston e Risse, 2019).

### **O Problema do Controlo das Tecnologias de Inteligência Artificial**

Tudo o que se disse até aqui sugere que o controlo das tecnologias de IA é urgente e necessário. Como referimos anteriormente, os robôs autónomos são a face mais visível do problema, é certo, embora não sejam necessariamente o problema mais complexo do ponto de vista dos objetivos da regulação internacional de armamentos. Tem-se procurado discutir a regulação das armas letais autónomas no quadro da Convenção das Nações Unidas sobre a Proibição ou Limitação de Certas Armas

Convencionais que Podem Ser Consideradas como Produzindo Efeitos Traumáticos Excessivos ou Ferindo Indiscriminadamente, de 1980. Desde 2014, foram promovidos três encontros informais de peritos com Estados, organizações não governamentais (ONG) e peritos independentes (Jiménez-Segovia, 2019) e há dois anos que se encontra a funcionar um Grupo de Peritos Governamentais (SIPRI, 2019), como originalmente sugerido pelo Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais ou Arbitrárias do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Christof Heyns, no Relatório A/HRC/23/47, recomendando a sua proibição e a criação de um Grupo de Trabalho (*idem*). Tendo em conta o enquadramento da Convenção, pode desde logo observar-se que a discussão se tem centrado nos aspetos de DIH e não nas questões éticas e de estabilidade internacional que estas armas colocam. Também é verdade que transcorridos estes anos os progressos não têm sido particularmente significativos (UNIDIR, 2018).

Importa ter em conta a posição do Comité Internacional das Cruz Vermelha que tem defendido que a discussão deve focar-se na função das armas, isto é, deve centrar-se nas armas que selecionam e atacam objetivos sem intervenção humana (Jiménez-Segovia, 2019). Mas, como referido, estas armas ainda não existem, o debate é prospetivo.

Até ao momento há um conjunto de 30 Estados<sup>4</sup> favoráveis à ideia de banir estas armas através de um protocolo de proibição de desenvolvimento e uso. Contam com o importante apoio da coligação *Stop the Killer Robots*, uma coligação de ONG liderada pela Human Rights Watch.

Mas há quem se oponha a esta solução. Os Estados Unidos, Rússia, Coreia do Sul e Israel entendem que a automação tem grandes vantagens na redução de baixas civis e militares.

Reino Unido, Estados Unidos, Rússia, França, Itália, Japão, Israel, Coreia do Sul e China são os maiores produtores de armas do mundo. Estes países defendem que não devem definir-se sistemas de armas autónomas e querem excluir de uma eventual delimitação as já existentes e já em uso que utilizam IA (Jiménez-Segovia, 2019). Apesar da forte oposição destas potências, com exceção da China que mantém uma posição ambivalente, há países que procuram uma solução de compromisso sendo a ideia de uma declaração política comum para regular estas tecnologias a iniciativa mais relevante. Avançada em 2017 pela França e Alemanha<sup>5</sup>, procura salvaguardar

---

4 *Campaign Stop Killer Robots*, 2019. Ver <https://www.stopkillerrobots.org>. Acedido em 5 de janeiro de 2020.

5 *France and Germany, Joint Working Paper for Consideration by the Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS) – CCW/GGE.1/2017/WP4*, 7 November 2017. Disponível em <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/ccw/2017/gge/documents/WP4.pdf>. Acedido em 5 de janeiro de 2020.

que a decisão última de usar a força deve ser humana. Também sugere uma série de medidas para fomentar a transparência e a confiança entre os Estados, a elaboração de um Código de Conduta e ainda a criação de um Grupo de Peritos Técnicos para monitorizar a evolução desta tecnologia (*idem*).

Em relação aos países em desenvolvimento e países emergentes a proibição preventiva é geralmente a posição adotada, mas como é preciso decidir por consenso a hipótese de criar um Protocolo à Convenção semelhante ao Protocolo sobre armas laser que causam cegueira, a elaboração de um instrumento jurídico autónomo fora do âmbito da Convenção, como sucedeu com as minas antipessoais e as bombas de fragmentação, começa a ser equacionada como uma opção viável para ultrapassar o relativo impasse que hoje se vive no quadro da Convenção.

Deve também ser referida a situação na União Europeia. Uma Resolução do Parlamento Europeu<sup>6</sup> de setembro de 2018 defende a proibição mas, como referido, o RU opõe-se à regulação, a França e Alemanha têm uma posição intermédia e a Áustria é o único país oficialmente favorável à sua proibição (Dahlmann e Dickow, 2019). Temos, portanto, um contexto político difícil. O problema do ponto de vista deste texto é que as características particulares da IA exigem uma nova abordagem ao controlo de armamentos não se resolvendo com medidas pontuais. Neste sentido, o problema já não passa por proibir uma determinada arma específica por violação do princípio da discriminação ou por produzir efeitos traumáticos excessivos. Em vez disso, a ênfase deve ser, como lembra Asaro (2012), no modo como se decide que se vão usar armas equipadas com IA, isto é, o que se procura salvaguardar é o tipo de decisão de emprego, que tem que ser uma decisão tomada por humanos, ficando vedada qualquer outra situação. Note-se ainda que os Estados Unidos deveriam assumir a liderança do processo de regulação destas tecnologias, à semelhança do que aconteceu com outras tecnologias disruptivas (Thränert, 2018). Contudo, isto não vai acontecer: o avanço tecnológico americano nesta e noutras tecnologias é brutal, pelo que o incentivo para a regulamentação é mínimo.

Por outro lado, estamos a falar de uma abordagem de controlo de armamentos particularmente intrusiva da soberania estando aqui em causa a proibição do desenvolvimento e colocação de armas em terreno operacional, e não a decisão do uso ou o condicionamento do momento em que a força é usada (Morgan, 2012). Neste sentido, seria importante criar incentivos estratégicos para o abandono dos programas de investigação que estão em curso. Embora não seja fácil alcançar este

---

6 European Parliament, *European Parliament Resolution of 12 September 2018 on Autonomous Weapon Systems* (2018/2752 RSP), 12 September 2018. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0341&from=EN>. Acedido em 5 de janeiro de 2020.

objetivo, defendemos que, ainda assim, poderá ser eventualmente mais fácil banir um tipo de armamentos que ainda não se encontra ao serviço das Forças Armadas. Quanto à hipótese de um cenário de proibição que deixa de fora os países que estão na vanguarda das tecnologias, não é a solução ideal para o problema, mas é de realçar que esta solução pode ajudar a estancar a proliferação horizontal destas tecnologias para países que neste momento não dispõem de programas de investigação, mas que poderiam sentir-se tentados a seguir os passos dos países que lideram estas investigações. É ainda de assinalar que a proibição pode vir a criar um espaço normativo na arena humanitária capaz de constranger politicamente os países que defendem as armas autónomas. Faz, portanto, sentido estabelecer um paralelismo entre a regulação dos sistemas autónomos e o novo Tratado Sobre a Proibição de Armas Nucleares, que não conta com o apoio do Clube Nuclear, Estados no Limiar e países NATO, mas que poderá ter um efeito positivo na Conferência de Revisão do TNP que se realiza este ano, nomeadamente na possibilidade de evolução do posicionamento destes países em relação aos seus compromissos de desarmamento nuclear geral e completo (Saraiva, 2018).

Também é verdade que as extensas aplicações da IA às tecnologias dos militares já em uso ou em investigação sublinham a necessidade de um controlo de armamentos que não se cinja ao problema dos sistemas de armas letais autónomas.

Um ponto que deveria reunir consenso seria a inclusão do tema IA na agenda do controlo de armamentos de forma integrada, isto é, envolvendo armamentos convencionais, armamentos nucleares, o espaço exterior e o ciberespaço, tendo em conta a existência de novos teatros de operações e que estes se interrelacionam e se relacionam com o ambiente mais tradicionais, ambiente convencional e ambiente nuclear. O problema da regulação dos armamentos convencionais que incorporam IA mas não de forma autónoma ainda não equacionada, sendo importante começar a pensar-se num fórum onde se possa fazer a sua regulação. Em relação ao nuclear, o ponto principal parece-nos ser a necessidade urgente de inclusão da IA na agenda das Conferências de Revisão do TNP.

Por outro lado, o controlo de armamentos no ciberespaço, embora tema problemático, deve ser prosseguido no âmbito da 1.ª Comissão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, Comissão de Desarmamento e Segurança Internacional, e deve passar a incluir o tema da IA. Por iniciativa da URSS, foi adotada por consenso em 5 de novembro de 1998 a Resolução Desenvolvimentos no Campo da informação e telecomunicações no contexto da segurança internacional (A/RES/53/70) (Tikk-Ringas, 2012). A resolução enquadra todo o espectro das ciberameaças – ciberagressão, ciberterrorismo patrocinado ou não pelos Estados, passando pelo cibercrime, ameaças às infraestruturas críticas, e inclui a questão da ameaça de intervenção nos assuntos internos dos Estados. Desde então, várias resoluções têm sido apresentadas, nem todas apontando para o tipo de soluções que preco-

nizamos. Defendemos que os progressos que venham a ser atingidos no quadro destas resoluções devem incorporar a questão da IA no ciberespaço.

Por outro lado, a opção estratégica associada à construção de sistemas de defesa antimíssil no território americano e nos países NATO tem implicações importantes no domínio do ciberespaço mas também no espaço exterior. A implicação desta realidade é que também neste teatro de operações se deveria proibir a “armamentização”, isto é, a proibição de Armas Antissatélite (ASAT). É também na 1.<sup>a</sup> Comissão que têm sido aprovadas resoluções sobre o tema da corrida aos armamentos no espaço exterior e é aqui que devem prosseguir os esforços de manter o espaço exterior livres de todo o tipo de armas, uma vez que apenas se encontram proibidas as armas de destruição massiva<sup>7</sup>.

Também é urgente olhar para o nível mais global, havendo necessidade de envolver as empresas privadas que lideram este sector no sentido de se comprometerem a não fabricar sistemas totalmente autónomos e a seguir regras apertadas em relação a outras aplicações da IA. Outro aspeto fundamental são os bancos e fundos de pensões, que não deveriam investir no negócio dos sistemas autónomos por vontade própria (WILPF, 2019).

Em suma, a tendência cada vez mais generalizada de utilização da IA em ambiente militar sugere a necessidade urgente de adequar o sistema internacional de controlo de armamentos, o que na prática significa que é necessário gerar dinâmicas integradas em relação aos domínios operacionais que já não podem ser analisados, como no passado, como realidades separadas: terra, mar, ar, espaço e ciberespaço estão hoje interrelacionados e todo o tipo de armas – convencionais, nucleares e cibernéticas – utilizam aplicações de IA. Acresce que estas categorias de armas estão a ser empregues de forma crescentemente complementar e integrada, podendo assim falar-se dos perigos da materialização de uma rutura estratégica provocada pelos sistemas autónomos pelo que urge regular internacionalmente esta realidade em acelerada evolução.

### **Considerações Conclusivas**

Neste texto, refletimos sobre as consequências éticas, estratégicas e jurídicas das aplicações militares da IA, em particular no que respeita aos sistemas de armas letais autónomas. As armas letais autónomas são uma tecnologia disruptiva que ainda não se encontra à disposição das Forças Armadas mas que pelas suas características pode vir a colocar em causa a essência da Estratégia enquanto atividade humana.

---

7 *Tratado sobre os Princípios Que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Exterior, Incluindo a Lua e Outros Corpos Celestes*, Nações Unidas, 1967.

O artigo defende a proibição preventiva deste tipo de armamentos com base na tese de que a manutenção da estabilidade estratégica do ambiente internacional deve ser assumida como a grande prioridade estratégica neste século. Nesse sentido, o texto procura demonstrar que os sistemas autônomos agravam as dificuldades de gestão dos instrumentos da violência armada contribuindo, deste modo, para a instabilidade estratégica mundial. Esta posição permite salvaguardar simultaneamente os interesses de segurança dos Estados e as preocupações com a proteção dos indivíduos subjacentes aos regimes de segurança humanitários.

Quanto à ampla utilização da IA em múltiplos usos militares, o artigo propõe um sistema integrado de regulação internacional da IA que deve incluir necessariamente as capacidades estratégicas que incorporam IA em terra, no mar, no ar, no ciberespaço e até no espaço, hoje domínios operacionais profundamente interrelacionados, uma vez que diversos tipos de armas – sejam convencionais, nucleares ou cibernéticas – utilizam atualmente aplicações de IA e tendem a ser empregues em simultâneo e de modo combinado.

Concluimos que é cada vez mais urgente redefinir a arquitetura internacional do controlo de armamentos nos termos sugeridos neste artigo.

### Referências Bibliográficas

- Asaro, P., 2018. Why the world needs to regulate autonomous weapons, and soon. *Bulletin of the Atomic Scientists*, April 27. Disponível em <https://thebulletin.org/2018/04/why-the-world-needs-to-regulate-autonomous-weapons-and-soon/>. Acedido em 20 de dezembro de 2019.
- Asaro, P., 2012. On banning autonomous weapon systems: human rights, automation, and the dehumanization of lethal decision-making. *International Review of the Red Cross*, 94(888), pp. 687-709.
- Boulanin, V., ed., 2019. *The impact of AI on strategic stability and nuclear risk. Euro-atlantic perspectives*. Volume I, Solna: SIPRI.
- Buzan, B., 1987. *An introduction to strategic studies: military technology and international relations*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Clausewitz, C., 1984. *On war*. Rep. M. Howard and P. Paret, ed. and transl. Princeton: Princeton University Press.
- Dalhmman, A. e Dickow, M., 2019. Preventive regulation of autonomous weapon systems need for action by Germany at various levels. *SWP Research Paper 3*, Berlim, March. Disponível em [https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2019RP03\\_dnn\\_dkw.pdf](https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2019RP03_dnn_dkw.pdf). Acedido em 15 de dezembro de 2019.
- Freedman, L., 2003. *The evolution of nuclear strategy*, 3<sup>rd</sup> ed. Nova Iorque: Palgrave.

- Garcia, D., 2015. Humanitarian security regimes. *International Affairs*. 91(1), pp. 55-75.
- Goldblat, J., 2003. *Arms Control*. Londres: Sage.
- Gray, C. S., 2016. *Strategy and Politics*. Londres: Routledge.
- Hagström, M., 2019. Military applications of machine learning and autonomous weapons. Em V. Boulanin, ed., *The impact of AI on strategic stability and nuclear risk*. Euro-atlantic perspectives, Volume I. Solna: SIPRI, pp. 32-38.
- Jiménez-Segovia, R., 2019. Los sistemas de armas autónomos en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales: sombras legales e éticas de una autonomía bajo el control humano? *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Vol. 37, pp. 36-69.
- Kroenig, M. e Gopalaswamy, B., 2018. Will disruptive technology cause nuclear war? *Bulletin of the Atomic Scientists*, November 12. Disponível em <https://thebulletin.org/2018/11/will-disruptive-technology-cause-nuclear-war/>. Acesso em 15 de outubro de 2019.
- Lele, A., 2017. A Military perspective on lethal autonomous weapons systems. *UNODA Occasional Papers* 30. Nova Iorque: UNODA, pp. 57-61.
- Leveringhaus, A., 2018. What's so bad about killer robots? *Journal of Applied Philosophy*, 35(2), pp. 341-358.
- Livingson, S. e Risse, M., 2019. The future impact of Artificial Intelligence on humans and human rights. *Ethics & International Affairs*, 33(2), pp. 141-158.
- Maas, M., 2019. How viable is arms control for military artificial intelligence? Three lessons from nuclear weapons. *Contemporary Security Policy*, 40(3), pp. 285-311.
- Morgan, P., 2012. Elements of a general theory of arms control. Em Williams, R. and Viotti, P., eds., *Arms Control*. Santa Barbara: Praeger, pp. 15-40.
- Newman, E. e Richmond, O. P., 2001. *The United Nations and human security*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 168-189.
- Payne, K., 2018. Artificial Intelligence: A revolution in military affairs. *Survival*, October/November, pp.7-32.
- Pinto, S. C., 1988. As relações este-oeste e o controlo de armamentos. *Nação e Defesa*, n.º 48, pp.101-141.
- Ramcharan, B. G., 2002. *Human rights and human security*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Saraiva, F., 2018. O Tratado Sobre a Proibição de Armas Nucleares. *IDN Brief*, novembro. Disponível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/25255/1/idnbrief\\_novembro2018.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/25255/1/idnbrief_novembro2018.pdf). Acedido em 10 de dezembro de 2019.

- Saraiva, F., 2010. O novo conceito estratégico da NATO e a política nuclear da Aliança. *IDN Brief*, novembro, pp. 2-6. Disponível em [https://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief\\_01.pdf](https://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief_01.pdf). Acedido em 12 de dezembro de 2019.
- Sauer, F., 2016. Stopping “killer robots”. Why now is the time to ban autonomous weapons systems. *Arms Control Today*, October. Disponível em <https://www.armscontrol.org/act/2016-09/features/stopping-%E2%80%98killer-robôs%E2%80%99-why-now-time-ban-autonomous-weapons-systems>. Acedido em 12 de novembro de 2019.
- Sayler, K., 2019. Artificial Intelligence and national security. Washington: Congressional Research Service R45178. Disponível em <https://news.usni.org/2019/11/22/report-to-congress-on-artificial-intelligence-and-national-security>. Acedido em 20 de novembro de 2019.
- Sharikov, P., 2018. Artificial Intelligence, cyberattack, and nuclear weapons: a dangerous combination. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 74(6), pp. 368-373.
- SIPRI Yearbook 2019*. Oxford: Oxford University Press/SIPRI.
- Thräner, O., 2018. *New challenges in nuclear arms control*. Center for Security Studies, ETH Zurich, 5 October. Disponível em <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse232-EN.pdf>. Acedido em 10 de outubro de 2019.
- Tikk-Ringas, E., 2012. Developments in the Field of Information and Telecommunication in the Context of International Security: Work of the UN First Committee 1998-2012. *Cyber Policy Process Brief*, CT4Peace Foundation. Disponível em <https://ict4peace.org/wp-content/uploads/2012/08/Eneken-GGE-2012-Brief.pdf>. Acedido em 12 de outubro de 2019.
- United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2018. The weaponization of increasingly autonomous technologies: Artificial Intelligence. A primer for CCW delegates. *UNIDIR Resources*, No. 8. Geneva: UNIDIR. Disponível em <https://unidir.org/sites/default/files/publication/pdfs/the-weaponization-of-increasingly-autonomous-technologies-artificial-intelligence-en-700.pdf>
- United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA), 2017. Perspectives on lethal autonomous weapons systems. *UNODA Occasional Papers*, No. 39. Nova Iorque: United Nations.
- Williams, R. e Viotti, P., eds., 2012. *Arms Control*. Santa Barbara: Praeger.
- Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF), 2020. *A WILPF guide to killer robots*, 3<sup>rd</sup> ed. January, WILPF. Disponível em <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/wilpf-guide-aws.pdf>. Acedido em 30 de janeiro de 2020.
- Zawieszka, K., 2017. An ethical perspective on autonomous weapons systems. *UNODA Occasional Papers*. No. 30. Nova Iorque: United Nations, pp. 49-56.



# Canários na Mina: a Democracia, a Globalização e o Populismo

Vasco Rato

*Investigador no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa*

## **Resumo**

Este artigo avalia as principais causas do surgimento do populismo moderno nos Estados Unidos e nos países-membros da União Europeia. Argumenta-se que o populismo representa uma “forma de fazer política” assente, fundamentalmente, no anti-elitismo. Sugere-se, também, que o populismo deve ser entendido como uma expressão da “resistência cultural” à globalização. Mas o populismo pode corrigir disfuncionalidades gritantes verificadas nas sociedades pluralistas, evitando ruturas com a democracia

**Palavras-chave:** Populismo; Estado Unidos; Donald Trump; Globalização; Democracia; Crise Democrática.

## **Abstract**

***Canaries in the mine: democracy, globalization and populism***

*The article considers the main causes underlying the rise of populism in the United States and Europe. Populism is understood as “a way of doing politics”, compatible with various ideologies. It is essentially marked by anti-elitism. Populism is also understood as a form of cultural resistance to globalization. The challenge, of course, is to find a democratic response to the populist moment. That response implies change that democratic elites are reluctant to accept.*

**Keywords:** *Populism; United States; Donald Trump; Globalization; Democracy; Democratic Crisis.*

Artigo recebido: 02.12.2019

Aprovado: 04.12.2019

Samuel Huntington, no seu célebre *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, observou que “vagas” de democratização invariavelmente provocam “vagas inversas” que resultam no colapso de democracias incapazes de se consolidarem<sup>1</sup>. O alerta de Huntington relativamente ao perigo da inversão democrática seria largamente ignorado porque, nos primeiros anos da década de 1990, se generalizou a convicção de que a democracia liberal vencera os múltiplos conflitos existenciais que enfrentara ao longo do “curto século XX”<sup>2</sup>. A novíssima ortodoxia mantinha que, em resultado da derrota militar dos fascismos europeus em 1945 e do subsequente desmoronamento do totalitarismo bolchevique, consumado em 1991 com a implosão da União Soviética, a democracia liberal – e a economia de mercado – constituía a única alternativa ideológica comportável com a natureza complexa e interdependente do “mundo moderno”. Habilmente articulada por Francis Fukuyama, a tese do “fim da História” concedia, como não poderia deixar de ser, que inúmeros “eventos históricos” ocorreriam nas zonas de turbulência onde os sinuosos caminhos rumo à modernidade continuavam a ser obstinadamente trilhados<sup>3</sup>. Não obstante, a “História”, entendida como o confronto entre meta-narrativas político-ideológicas, chegara ao seu termo com o esgotamento das alternativas que no passado haviam ameaçado as democracias liberais. Apesar do cuidado de Fukuyama em alertar para os dilemas e perigos inerentes ao “último homem” nietzschiano, a tese do “fim da história” rapidamente passou a espelhar o zeitgeist triunfalista do pós-Guerra Fria.

Invariavelmente, outros analistas da política internacional preconizaram a era pós-Guerra Fria de forma consideravelmente menos risonha. Contrastando com a visão traçada por Fukuyama, o influente jornalista Robert D. Kaplan, no livro *The Coming Anarchy*, apontava o emergir de um mundo distópico marcado pela escassez de recursos, incessantes vagas migratórias e a violência resultante do colapso de Estados frágeis<sup>4</sup>. Quanto aos países democráticos, teriam de absorver as ondas de

---

1 Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

2 Ver, por exemplo, Stanley Kober, “Idealpolitik”, *Foreign Policy*, no. 79, 1990, pp. 3-24. Sobre o “curto século XX”, cf., Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*. Londres: Abacus, 1994.

3 Cf., Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*. Nova Iorque: The Free Press, 1992. Para uma perspetiva crítica de Fukuyama, ver, Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*. Nova Iorque: Knopf, 2008.

4 Cf., Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. Nova Iorque: Random House, 2000.

choque políticas e institucionais despoletadas por estes acontecimentos exógenos. Nem todos conheceriam o sucesso. Igualmente perturbante, Samuel Huntington, em “The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order”, identificava “fault lines” civilizacionais originárias de confrontos violentos em várias regiões do planeta<sup>5</sup>. No tocante à democracia, Huntington previa a sua persistência no mundo Ocidental, ao mesmo tempo que não se coibia de manifestar dúvidas relativamente à aplicabilidade universal do modelo liberal.

Anos mais tarde, contemplando as mutações político-institucionais ocorridas nas sociedades democráticas, e deveras influenciado pelo percurso político de Viktor Orbán, Fareed Zakaria popularizaria o termo “democracia iliberal” para distinguir regimes que, apesar de conservarem alguns dos procedimentos formais da democracia, incluindo a realização de eleições, impunham constrangimentos apreciáveis ao pluralismo social e político<sup>6</sup>. Formalmente democráticos, regimes deste tipo eram paulatinamente transformados em autocracias por via da erosão de um conjunto de direitos e garantias e da concomitante restrição da autonomia das instituições, colocando-as sob a tutela de um poder executivo crescentemente centralizado e autoritário. Este assalto à democracia liberal era, por regra, conduzido por partidos e movimentos populistas que, na década de 1990, começaram a agregar apoios na Europa e noutras regiões do mundo<sup>7</sup>.

Hoje, 30 anos após o colapso do Muro de Berlim, as sociedades democráticas vêm-se confrontadas com uma revolução populista de consequências indecifráveis. Não será, portanto, hiperbólico concluir que, nos países ocidentais, se vive

---

5 Publicado em 1993, o artigo original pode ser consultado em: Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3, verão de 1993, pp. 22-49. Posteriormente, o argumento seria desenvolvido em: Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996. Entre as muitas críticas à tese de Huntington, cf., Jonathan Fox, “Paradigm Lost: Huntington’s Unfulfilled Clash of Civilizations Prediction into the 21st Century”, *International Politics*, vol. 42, no. 4, dezembro de 2005, pp. 428-457.

6 Cf., Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, novembro/dezembro de 1997, vol. 76, no. 6, p. 22-43. Cf., também, Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2007. O conceito de democracia iliberal é frequentemente usado por Orbán. Por exemplo, num discurso proferido a 30 julho de 2014, o primeiro-ministro húngaro desenvolve o seu entendimento de democracia iliberal. Cf., “Prime Minister Viktor Orbán’s Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp”, disponível em <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.

7 Jack Hayward (ed.), *Elitism, Populism, and European Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

uma “crise da democracia” de desfecho incerto<sup>8</sup>. A bom rigor, a inquietação provocada pelo alastrar do fenómeno populista atesta tanto o grau como a profundidade das incertezas quanto à sustentabilidade futura da democracia moderna. Os sinais de alerta são inequívocos. Partidos e movimentos de cariz populista reforçaram os seus apoios nas eleições para o Parlamento Europeu de 2014 e 2019, emergindo como os mais votados em França e no Reino Unido. Integram ou viabilizam coligações governamentais em vários Estados-membros da União Europeia, incluindo a Áustria, a Estónia, a Grécia e a Finlândia. Ao mesmo tempo, o Fidez húngaro, o Lei e Justiça (PiS) polaco e o Movimento Cinco Estrelas/Liga italiana comandam maiorias parlamentares que lhes garantem o pleno domínio do poder executivo e, segundo os seus adversários, lhes permite trilhar caminhos para o autoritarismo.

Balizado pelo referendo que aprovou o Brexit e pelo surpreendente triunfo de Donald Trump, o ano de 2016 afigura-se como uma espécie de Rubicão político que instalou dúvidas quanto à viabilidade do statu quo “liberal internacionalista” há décadas dominante nos dois lados do Atlântico<sup>9</sup>. Convém sublinhar que, por muito relevantes que possam ser, os sucessos populistas não se restringem às vitórias granjeadas nas urnas de voto. Mesmo os partidos populistas que até agora obtiveram resultados eleitorais modestos – como sejam a Alternative für Deutschland (AfD) e os Democratas Suecos (SD) – conseguem exercer vasta influência na medida em que balizam os termos do debate público em redor de questões fulcrais como a imigração, a abrangência do estado social, a política criminal ou os poderes e a legitimidade da União Europeia. Em resposta, na expectativa de virem a estancar futuras hemorragias eleitorais, os partidos centristas por vezes cooptam as propostas dos populistas. A título exemplificativo, o Partido Social Democrata dinamarquês, situado no *mainstream* do centro-esquerda europeu, mas pressionado nas urnas pelos populistas do Partido Popular Dinamarquês (DFP), efetuou uma alteração

---

8 Assistimos, periodicamente, a debates sobre a crise da democracia. Para alguns trabalhos recentes sobre a questão, influenciados pela crise de 2008 e o subsequente surgimento do populismo, cf., *inter alia*, Manuel Castells, *Rupture: The Crisis of Liberal Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2019. Steven Levitsky, *How Democracies Die*. Nova Iorque: Crown Publishing, 2018. Jonah Goldberg, *Suicide of the West: How the Rebirth of Tribalism, Populism, Nationalism, and Identity Politics is Destroying American Democracy*. Crown Forum, 2018. E também, Patrick J. Deneen, *Why Liberalism Failed*. New Haven: Yale University Press, 2018.

9 Cf., Joseph S. Nye, Jr., “Will the Liberal Order Survive? The History of an Ideia”, *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 1, janeiro/fevereiro de 2017, pp. 10-16 e G. John Ikenberry, “The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive”, *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 2, maio/junho de 2017, pp. 2-9.

significativa à sua política de imigração<sup>10</sup>. Também a recém-eleita líder da União Democrata Cristã (CDU) alemã, Annegret Kramp-Karrenbauer, se distanciou da política de “fronteiras abertas” de Angela Merkel, usualmente apontada como a principal responsável pelo surgimento da AfD<sup>11</sup>. Em resumo, no espaço euroamericano, assiste-se à consolidação do populismo e à paulatina erosão do consenso liberal centrista.

Este artigo avalia as principais causas do surgimento do populismo moderno nos Estados Unidos e nos países-membros da União Europeia<sup>12</sup>. Em conformidade com uma parte substancial da literatura académica sobre o tema, argumenta que o populismo se caracteriza como uma “forma de fazer política” assente, fundamentalmente, no anti-elitismo<sup>13</sup>. Sugere, também, que o populismo deve ser entendido como uma expressão da “resistência cultural” à globalização, ou seja, o crescimento do populismo no espaço euro-atlântico é indissociável do contexto internacional criado pela globalização<sup>14</sup>. Há, porém, um aspeto em que este ensaio diverge da maioria dos

---

10 Sobre este processo, cf., Naomi O’Leary, “Danish left veering right on immigration”, *Político*, 9 de junho de 2018, consultado em <https://www.politico.eu/article/danish-copenhagen-left-veers-right-on-immigration-policy-integration>. Para uma análise mais detalhada, cf., Peter Nedergaard, “Back to its Roots: Why Do the Danish Social Democrats Want a More Restrictive Immigration Policy?” Friedrich Ebert Stiftung, Copenhagen 2018, disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14498.pdf>.

11 Cf., Madeline Chambers, “New leader of Germany’s Christian Democrats signals shift away from Angela Merkel’s liberal immigration policy”, *Independent*, 9 de dezembro de 2018, disponível em <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/angela-merkel-migration-christian-democrats-annegret-kramp-karrenbauer-germany-a8675041.htm>.

12 Existe uma vastíssima literatura académica sobre o populismo. Cf., *inter alia*, Cas Mudde e Cristobal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017; Jan-Werner Müller, *What is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016; Benjamin Moffitt, *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*. Stanford: Stanford University Press, 2016; Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, Londres: Verso, 2005; Francisco Panizza, *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso, 2005; Cas Mudde, “The Populist Zeitgeist”, *Government and Opposition*, vol. 39, no. 4, agosto de 2004, pp. 542-563, disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x/full>; Yves Mény e Yves Surel, (eds.), *Democracy and the Populist Challenge*. Nova Iorque: Palgrave, 2002; Margaret Canovan, “‘People’, Politicians, and Populism”, *Government and Opposition*, vol. 19, no. 3, julho de 1984, pp. 312-327; Margaret Canovan, *Populism*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 1981.

13 Os estudos em português sobre o populismo são escassos. Cf., Nuno Severiano Teixeira, “Três Reflexões Inacabadas sobre Populismo e Democracia”, *Relações Internacionais*, no. 59, setembro de 2018, pp. 75-83 e José Filipe Pinto, *Populismo e Democracia: Dinâmicas Populistas na União Europeia*. Lisboa: Edições Sílabo, 2017.

14 Para uma análise pioneira desta questão, cf., Benjamin R. Barber, *Jihad vs. McWorld: Terrorism’s Challenge to Democracy*. Nova Iorque: Ballantine Books, 1996.

escritos que retratam o fenómeno populista. Se é verdade que o populismo tendencialmente constitui uma ameaça existencial à democracia, é igualmente verdade que pode corrigir as disfuncionalidades mais gritantes das sociedades pluralistas<sup>15</sup>. Com efeito, o populismo, que passou a ser uma constante da paisagem política euroamericana, não deve, em qualquer circunstância, ser entendido como um instrumento de rutura com a democracia.

### Populistas São os Outros

Componente ubíquo do léxico político contemporâneo, o termo “populista” tem, paradoxalmente, sido esvaziado de palpável conteúdo descritivo. A designação transformou-se num anátema, usualmente empregue de acordo com conveniências de natureza conjuntural para menorizar, desqualificar e denigrir rivais político-ideológicos. Populistas, muito simplesmente, tendem a ser os adversários de quem os caracteriza dessa forma. Perante os sucessos populistas, cresce a tentação de rotular estes partidos como de “extrema-direita” ou “fascistas”, assim ofuscando a verdadeira dimensão do fenómeno<sup>16</sup>. Na melhor das hipóteses, o adjetivo populista sinaliza comportamentos e posicionamentos que, em maior ou menor grau, destoam do “consenso alargado”, ou seja, do “politicamente correto” hegemónico nas democracias europeias e americana. Dir-se-á, pois, que a denúncia do populismo funciona como um código semi-censório empregue para delimitar o âmbito aceitável, legítimo da discussão política. Porque o rótulo “populista” estigmatiza, o seu uso torna desnecessária qualquer ponderação das propostas apresentadas pelos “extremistas”<sup>17</sup>. Usado desta forma, o rótulo cria um escudo inibidor da mudança, assim contribuindo para a fossilização de sistemas políticos crescentemente fechados sobre si próprios. Este congelamento do sistema político, por sua vez, reforça e radicaliza o populismo, legitimando a denúncia das elites “afastadas da realidade” e indisponíveis para “ouvirem as pessoas comuns”.

---

15 Dois trabalhos recentes que tratam este tema são: Yael Tamir, *Why Nationalism?* Princeton: Princeton University Press, 2019 e John B. Judis, *The Nationalist Revival: Trade, Immigration, and the Revolt Against Globalization*. Nova Iorque: Columbia Global Reports, 2018. Ver, também, a discussão em Cas Mudde e Cristóbal Rovira Kaltwasser, “Populism: corrective and threat to democracy”, in *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

16 A título exemplificativo, cf., Enzo Traverso, *The New Faces of Fascism: Populism and the Far Right*. Londres: Verso, 2019.

17 Cf., Kenneth Roth, “The Dangerous Rise of Populism: Global Attacks on Human Rights Values”, *Human Rights Watch*, consultado em <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/dangerous-rise-of-populism>.

A irrefutável vaga de contestação populista que alastrou ao longo das últimas décadas impõe um cuidadoso esforço de interpretação. Por muito impreciso que possa ser, o conceito “populismo”, utilizado com a devida parcimônia e rigor, conserva uma certa utilidade analítica que não deve ser descartada. No momento atual, o “consenso geral” em torno do fenómeno assenta na premissa de que estes partidos são inerentemente antidemocráticos e, por conseguinte, a sua retórica e praxis são invariavelmente lesivas para as sociedades democráticas<sup>18</sup>. Como corolário lógico desta primeira premissa, conclui-se que os líderes populistas são putativos autocratas que apenas espreitam uma janela de oportunidade para estabelecerem “democracias iliberais”. Em suma, o “consenso *bien-pensant*” sugere que, configurando uma ameaça existencial para os regimes democráticos, partidos “*antiestablishment*” carecem de legitimidade e, por conseguinte, devem ser objeto de marginalização política e mediática. Esta mesmíssima premissa informa, por exemplo, a postura de Emmanuel Macron relativamente aos populismos europeus, e ajuda a explicar a sua dificuldade em definir uma saída para o impasse francês simbolizado pela mobilização dos *gilets jaunes*<sup>19</sup>.

Todavia, abordagens maniqueístas do populismo nada de útil acrescentam à reflexão sobre os desafios complexos enfrentados pela democracia contemporânea. A discussão sobre o fenómeno tornou-se largamente redutora porque, entre outras razões, sistematicamente recorre a exemplos e ensinamentos retirados do contexto latino-americano<sup>20</sup>. Uma vez que os populistas da América Latina, por regra, ameaçam a viabilidade da democracia pluralista, infere-se que, noutras regiões do mundo, movimentos de cariz populista são igualmente antidemocráticos. Trata-se de uma conclusão compreensível se se entender o peronismo, o “fujimorismo” e o “chavismo” como paradigmáticos do populismo; isto é, se forem vistos como expressões da essência do fenómeno. Mas há outros casos de populismo, incluindo o “bolsonarismo”, que, claramente, não se enquadram neste tipo de leitura.

---

18 Ver, por exemplo, um interessante estudo sobre a Front National francesa: Mabel Berezin, *Il-liberal Politics in Neoliberal Times: Culture, Security and Populism in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

19 Cf., Julien Martin, “Gilets jaunes”: la stratégie de Macron pour s’en sortir”, *L’Obs*, 21 de fevereiro de 2019, disponível em <https://www.nouvelobs.com/politique/20190219.OBS0474/gilets-jaunes-la-strategie-de-macron-pour-s-en-sortir.html> e [XXXhttps://www.politico.eu/article/yellow-jackets-protests-paris-police](https://www.politico.eu/article/yellow-jackets-protests-paris-police).

20 Há uma vasta bibliografia sobre o populismo latino-americano. Cf., *inter alia*, Robert R. Barr, *A Resurgence of Populism in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2017; Michael L. Conniff (ed.), *Populism in Latin America: Second Edition*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2012; e Sebastian Edwards. *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

De qualquer forma, uma transposição direta, mecânica destas experiências para as sociedades europeias e americana ignora variáveis que, em grande medida, inviabilizam generalizações feitas a partir dos casos latino-americanos. Desde logo, as debilidades das instituições latino-americanas – e, em particular, do Estado – dificilmente permitem comparações com populismos que se manifestam em contextos de robustez institucional, como, aliás, se verifica na Europa e nos Estados Unidos. A observação é relevante na medida em que indica que o desafio populista à democracia pode ser neutralizado em países cujas instituições são suficientemente fortes para absorvê-lo, algo que, por regra, não acontece nos países latino-americanos.

A experiência empírica demonstra que enquanto alguns populismos preconizam soluções autocráticas que claramente subvertem os alicerces da democracia liberal, outros representam um impulso no sentido do aperfeiçoamento da democracia. Dito de forma diferente, o populismo contemporâneo, tal como o foi no passado, poderá ser um instrumento eficaz para ultrapassar alguma alienação política existente nas sociedades democráticas e para corrigir as suas disfuncionalidades. A “revolução jacksoniana” de 1828 e o populismo americano de finais do século XIX, liderado por William Jennings Bryan, exemplificam esse impulso no sentido da democratização<sup>21</sup>. Urge, pois, conceptualizar os populismos como uma espécie de “canários na mina” que, ao introduzirem na agenda política temas cuja discussão as elites normalmente visam evitar, alertam para sinais de descontentamento social e político que, não sendo enfrentados, podem, em último caso, provocar o desmoronamento das instituições democráticas. Convém, de igual modo, enfatizar que tal desfecho somente poderá ser consumado se as elites e as instituições demonstrarem abertura suficiente para interpretarem os sinais de mudança transmitidos pela sociedade através do populismo.

Há, é certo, uma inegável tensão na génese do populismo que deve ser salientada. Por um lado, os populistas encontram ressonância na Europa e nos Estados Unidos porque abordam anseios usualmente considerados inconvenientes pelo *establishment* político. Por outro lado, a lógica populista habitualmente rejeita o pluralismo social e político subjacente à democracia liberal, substituindo-o por visões holísticas, orgânicas da comunidade. Evidentemente, a discussão quanto à natureza do populismo e a sua relação com a democracia liberal necessariamente suscita inescapáveis interrogações. Por exemplo, pode o populismo – à semelhança do

---

21 Sobre o populismo americano, cf., *inter alia*, Chris Stirewalt, *Every Man a King: A Short, Colorful History of American Populists*. Nova Iorque: Hachette, 2018; Michael Kazin, *The Populist Persuasion: An American History*. Nova Iorque: Basic Books, 1995; Robert C. McMath, *American Populism: A Social History, 1877-1898*. Nova Iorque: Hill and Wang, 1992; Christopher Lasch, *The True and Only Heaven: Progress and its Critics*. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 1991; e George McKenna, *American Populism*. Nova Iorque: Putnam, 1974.



liberalismo, do fascismo ou do marxismo-leninismo – ser entendido como uma ideologia política autónoma? Há conteúdos ideológicos e programáticos específicos ao populismo? Podem os populismos ser avaliados nos mesmos termos em que são analisadas as principais correntes ideológicas dos nossos tempos?

Quanto à natureza do populismo, John B. Judis avança com uma resposta convincente quando observa que, no essencial, o fenómeno configura “uma lógica política – uma forma de pensar sobre a política” compatível com conteúdos ideológicos variados<sup>22</sup>. Dito de forma diferente, populistas apresentam-se com roupagens “esquerdistas” ou “direitistas”, não sendo o conteúdo ideológico do populismo o seu elemento diferenciador. A bom rigor, o traço comum à “forma de pensar sobre a política” populista reside na dicotomia povo-elite; isto é, na descrição da ação política como um conflito insanável entre “elites corruptas” e um “povo imaculado” fustigado e marginalizado pelo “sistema”<sup>23</sup>. A característica distintiva dos populismos é, portanto, o anti-elitismo. Claro que a descrição da atividade política como um conflito inexorável, e frequentemente apocalíptico, entre “nós” e “eles” não pode ser considerado um património exclusivo dos movimentos populistas. Carl Schmitt, entre outros, teorizou a política nestes mesmíssimos termos<sup>24</sup>. Lógica semelhante informa as teorias de “interest group politics” em sociedades democráticas desenvolvidas por, *inter alia*, Robert Dahl, David B. Truman, Charles E. Lindblom e David Easton<sup>25</sup>. Justamente porque espelha a natureza conflitual da competição entre partidos políticos dentro de quadros institucionais democráticos, o binómio nós/ eles encontra profundo eco junto da opinião pública, assim facilitando a disseminação da narrativa populista, frequentemente apresentada como “senso comum”.

A distinção fundamental que permite separar os partidos democráticos dos populistas reside na aceitação da centralidade das instituições que expressam o pluralismo social. Ao aceitarem que a política visa a agregação, articulação e adjudicação de interesses num quadro institucional pluralista, os partidos democráticos

---

22 Cf., John B. Judis, “The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics”. Nova Iorque: *Columbia Global Reports*, 2016, p. 14. Um entendimento semelhante pode ser encontrado em Kirk A. Hawkins, “Is Chávez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective”, *Comparative Political Studies*, vol. 42, no. 8, 2009, pp 1040-67.

23 Cf., Margaret Canovan, “Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy”, *Political Studies*, vol. 47, no. 1, 1999, pp. 2-16.

24 A influência de Carl Schmitt permeia a análise do “momento populista” de Chantal Mouffe. Cf., Chantal Mouffe, *For a Left Populism*. Londres: Verso, 2018.

25 Ver, entre outros, Robert A. Dahl, *Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956; David B. Truman, *The Governmental Process*. Nova Iorque: Knopf, 1951; David Braybrooke e Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision*. Nova Iorque. The Free Press, 1963; David Easton. *A Systems Analysis of Political Life*. Nova Iorque: Wiley, 1965.

excluem monopólios quanto à legitimidade e à superioridade moral dos interesses sectoriais que encarnam. Em contraste com os partidos pluralistas, as forças populistas acrescentam uma dimensão moralista às categorias “nós” e “eles”, manifesta no uso de termos como “a casta”, “a oligarquia” e “os poderosos”. Acrescenta-se que as narrativas populistas mantêm que as elites exercem o poder em benefício próprio, em detrimento das aspirações “genuínas” do povo. Eis a visão essencialista da sociedade e da ação política que, levada à sua conclusão lógica, fomenta o moralismo discursivo típico do populismo que transforma adversários políticos em inimigos destituídos de boa-fé e, por conseguinte, impossibilita o pluralismo.

Analisando os resultados eleitorais dos últimos anos, verifica-se, regra geral, que o nacional-populismo tem sido bem-sucedido porque tende a recriminar “elites” que promoverem os interesses de uma “parte”, uma “secção” da nação e, como corolário, de “traírem” os “verdadeiros interesses do povo”, entendido como a nação na sua totalidade. Leituras desta natureza tornam-se possíveis quando o conceito “povo” é operacionalizado de forma indiferenciada, ou seja, quando se nega a pluralidade de interesses (e aspirações) no seio da nação, atribuindo-lhe apenas um “interesse geral”. Com efeito, a lógica axiomática subjacente ao “nós” e “eles” nega o pluralismo político e social, substituindo-o por uma visão holista, orgânica da nação. Confrontados com interesses que “destoam” das “genuínas aspirações do povo”, os nacional-populistas explicam a “desunião” apontando para a existência de “interesses exteriores” à nação promovidos por outros Estados, por empresas transnacionais, pelos globalistas, pelos cosmopolitas ou, na ausência de melhor, por George Soros<sup>26</sup>. Assim se torna possível construir o discurso em volta dos “interesses genuínos” da nação.

Em sociedades massificadas, o populismo seduz porque, intuitivamente, não parece difícil identificar a elite política: são homens e mulheres que detêm cargos de topo nos partidos, nos parlamentos, nos executivos, no poder local e demais órgãos decisórios. A confluência entre a “elite política” e os detentores de cargos institucionais permite a identificação dos rostos da elite política, o que, por sua vez, gera a mobilização populista contra “os políticos”. Esta mobilização visa desacreditar as instituições quando, por exemplo, os populistas insinuam que os membros do parlamento são “todos corruptos”. Ao estabelecerem uma equivalência entre “políticos” e “corruptos”, tornando-os sinónimos, retiram legitimidade às instituições para, de imediato, concluírem que os parlamentos são dispensáveis. Eis a dinâmica que, a não ser imediatamente travada pela sociedade civil, ameaça os pilares centrais da democracia.

---

26 Sobre o caso húngaro, cf., Anne Corbett e Claire Gordo, “Academic Freedom in Europe: The Central European University Affair and the Wider Lessons”, *History of Education Quarterly*, vol. 58, no. 3, agosto de 2018, pp. 467-474.

Na perspectiva populista, a “elite política” não se resume aos detentores de cargos públicos, pois engloba sindicalistas, jornalistas, acadêmicos e outros intervenientes que, indiretamente, se encontram ligados à atividade política. Por exemplo, órgãos de comunicação social de referência como o *New York Times*, o *Washington Post* e a *CNN* são vistos pelos “trumpistas” como pilares do *establishment* americano ao serviço do Partido Democrata. Fenómeno similar se verificou durante a campanha presidencial brasileira de 2018, quando a rede Globo e a Folha de São Paulo, alegadamente conotados com a agenda do Partido dos Trabalhadores (PT), foram sistematicamente atacados por Jair Bolsonaro. Se é verdade que a comunicação social crescentemente confunde opinião com informação isenta, é igualmente verdade que os populistas preferem uma comunicação direta, livre de mediação, com os eleitores. O resultado desta dinâmica traduz-se numa crescente fragmentação do discurso público e da criação de “tribos de opinião”, usualmente constituídas através das redes sociais, que tornam o diálogo político entre adversários virtualmente impossível. Neste caldo cultural de polarização político-ideológica, o populismo, liberto das amarras do escrutínio introduzido pela mediação jornalística, consolida posições<sup>27</sup>. A ira populista também se dirige contra as “elites económicas” que, em contraste com a elite política, são mais difíceis de identificar com precisão. Visto que o poder destas elites é mais difuso, o populismo recorre a abstrações e condenações genéricas do “sistema”. Reunido em movimentos como o Occupy Wall Street, os Indignados espanhóis ou em partidos como o Podemos, o populismo esquerdista denuncia os “grandes capitalistas”, e, tal como os descamisados que engrossaram as fileiras do peronismo, alegam que “os 1%” detêm uma fatia desigual da riqueza, injustamente acumulada através da expropriação ilegítima dos restantes “99% da população”<sup>28</sup>.

---

27 Cf., Gianpietro Mazzoleni, “Populism and the Media” in Daniele Albertazzi e Duncan McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 49-64.

28 Sobre os Indignados e o Occupy Wall Street ver, *inter alia*, Todd Gitlin, *Occupy Nation: The Roots, The Spirit, and the Promise of occupy Wall Street*. Nova Iorque: HaperCollins, 2012; Jenny Pickerill, “Why Does Occupy Matter?”, *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*, Vol. 11, no. 3-4, agosto de 2012, pp. 279-287; Ernesto Castañeda, “The Indignados of Spain: A Precedent to Occupy Wall Street”, *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*, Vol. 11, no. 3-4, agosto de 2012, pp. 309-319; Craig Calhoun, “Occupy Wall Street in perspective”, *British Journal of Sociology*, vol. 64, no. 1, 2013, pp. 26-38; Sarah Van Gelder (ed.), *This Changes Everything: Occupy Wall Street and the 99% Movement*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2011. Sobre o Podemos, cf., Josh Booth e Patrick Baert, *The Dark Side of Podemos? Carl Schmitt and Contemporary Progressive Populism*. Nova Iorque: Routledge, 2018; José Fernández-Albertos, *Los votantes de Podemos: Del partido de los indignados al partido de los excluidos*. Madrid: Catarata, 2015; José Manuel Rodríguez Pardo, *Podemos: ¿Comunismo, populismo o socialfascismo?* Oviedo: Pentalfa Ediciones, 2016; e, John Müller (coord.), *#Podemos: Deconstruyendo a Pablo Iglesias*. Zalla: Deusto, 2014.

Visto do prisma populista, os 99% constituem o “bom povo” virtuoso, explorado pelo egoísmo, avidez e malvadez dos 1%. Colocada nestes termos, destituída das categorias tradicionais da análise de classe marxista, a discussão passa a ser essencialmente de teor moralista, limitando-se a expressar indignação com o “sistema capitalista” vigente e as “injustiças” que aparentemente fomenta. A falácia do populismo torna-se óbvia quando se pretende ir para além da indignação e do moralismo, ou seja, quando se procura formular políticas públicas concretas. Nessas ocasiões, rapidamente se torna evidente que os 99% não são uma massa indiferenciada unida por interesses uniformes. São, na realidade, uma amálgama de interesses irreconciliáveis. Daí a tentação de substituir soluções democráticas e complexas por fórmulas autoritárias e simplistas. Eis o dilema do populismo no poder, e a fonte do seu inevitável fracasso político em democracia.

Como seria de esperar, a censura populista das elites económicas e políticas ganha maior consistência durante crises económico-financeiras ou quando irrompem casos notórios de corrupção. Nessas ocasiões, torna-se possível identificar os rostos concretos dos “ladrões”, caracterização que se generaliza para descrever os “ricos”, os “tubarões” e os “oligarcas”. Convém enfatizar que a categoria “ricos” não engloba pequenos comerciantes, lojistas e aforradores, invariavelmente apontados como vítimas da corrupção dos “grandes”. Daí a defesa feita pelos populistas do comércio tradicional contra os hipermercados, ou dos pequenos investidores “lesados” na aquisição de produtos financeiros por uma banca “destituída de escrúpulos”. Como é sabido, a denúncia dos “grandes”, dos “oligarcas” dos “ricos”, nunca foi um monopólio dos populismos de esquerda, pois o populismo direitista partilha deste tipo de narrativas. A título exemplificativo, recorde-se que os interesses representados pelo “big business” foram amplamente condenados pelo Tea Party americano porque desvirtuam o “level playing field” indispensável ao bom funcionamento do mercado<sup>29</sup>. Segundo esta linha de raciocínio, as grandes empresas, por meio do *lobby* e das contribuições financeiras canalizadas para os cofres dos partidos e das campanhas eleitorais, beneficiam de um sistema político que corrompem no quotidiano. Esta “compra de influência” possibilita a adoção de legislação específica que permite ao “big business” salvaguardar os seus interesses paroquiais. Cientes do problema, democratas e republicanos frequentemente reprovam a interferência do “dinheiro” na política, e periodicamente anunciam reformas às regras do financiamento das campanhas eleitorais.

---

29 Cf., Julia A. Spiker, “Palin, Bachmann, Tea Party Rhetoric, and American Politics”, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 2, No. 16, Special Issue, August 2012, pp. 1-12. Para uma análise ponderada do Tea Party, cf., Theda Skocpol e Vanessa Williamson, *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Chegados a este ponto, convém sublinhar a diferença entre o populismo do Tea Party e o populismo do Occupy Wall Street e do Podemos<sup>30</sup>. Apesar de ambos recorrerem à linguagem antielitista e à denúncia da corrupção, os primeiros visam corrigir um problema concreto que, de forma mais ou menos intensa, é sentido pela opinião pública e por uma parte da própria classe política. Se é verdade que o anti-elitismo é a linguagem deste tipo de populismo, é igualmente verdade que, independentemente do radicalismo da retórica, a sua lógica é inegavelmente reformista, pois visa mudar um componente do “sistema” e não o “sistema” na sua totalidade. Estamos, por outras palavras, perante um tipo de populismo suscetível de ser gerido pelas instituições democráticas. Em contraste, os segundos advogam a destruição do “sistema”, único desfecho compatível com a exigência de “justiça” para os 99% da população. Eis, portanto, um tipo de populismo incapaz de ser enquadrado pelas instituições democráticas.

Face aos anseios presentes nas sociedades modernas que sustentam o fenómeno populista, duas conclusões afiguram-se como inegáveis. Primeira, estes partidos encontram extraordinária ressonância junto das populações. Segunda, a resposta pífia dada pelo *establishment* democrático gera um *feedback loop* que contribui para reforçar a contestação populista. Talvez o mais generalizado destes anseios – a imigração, especialmente a de origem muçulmana – tem sido invocado com grande eficácia para mobilizar o apoio de faixas significativas do eleitorado. Mas a discussão provocada pelo fenómeno migratório não se reduz às problemáticas identitárias suscitadas a propósito da inserção de “culturas estrangeiras” no “tecido cultural nacional”<sup>31</sup>. Engloba um leque vasto de temas incluindo o stresse financeiro colocado nos serviços públicos, a crise demográfica europeia e as lealdades das comunidades islâmicas – frequentemente entendidas como “quinta coluna” do terrorismo jihadista. Pilar central da visão articulada pela direita populista, o discurso anti-imigração encontra-se, por norma, ausente das preocupações da esquerda populista, cuja tradição internacionalista atenua este tipo de discurso.

Necessariamente resumida e incompleta, esta discussão do populismo pretende salientar que nem todos os populismos constituem ameaças existenciais à democracia. Sugere também que a probabilidade de se assistir a sucessos populistas aumenta na medida em que os partidos democráticos se fecham perante os anseios corporizados e expressos pelo populismo. Se os partidos democráticos conseguirem

---

30 Cf., Ana Paula Balthazar Tostes, Lucca Viersa e Barros Silva, “Das praças para as urnas: movimentos dos Indignados e Occupy Wall Street”, *Mural Internacional*, Vol. 6 No, 2, julho/dezembro de 2015, consultado em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/23761/17732>.

31 Para uma discussão sobre este tema, cf., Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

absorver os receios das populações e canalizá-los para as instituições, o populismo será domado. Note-se, a título exemplificativo, que a nova líder da CDU alemã, Angelika Kramp-Karrenbauer, optou por prosseguir este tipo de estratégia. Por outro lado, uma vez que as origens do populismo moderno não se reduzem a variáveis de política interna, tornam-se incompreensíveis na ausência de uma referência às mudanças ocorridas na cena internacional no pós-Guerra Fria. Com efeito, porque a globalização gerou um conjunto de consequências que contribuíram para o alastrar do populismo, este não pode ser analisado apenas como um fenómeno de política interna divorciado de fatores e dinâmicas internacionais.

### **Globalização e “Resistência Cultural”**

As décadas que antecederam a crise financeira de 2008 testemunharam o desenrolar de um processo de globalização que, para além das suas vertentes comercial e financeira, incorporou a revolução digital que suporta a proliferação das redes de partilha de conhecimento<sup>32</sup>. Nos anos 90 do século passado, era virtualmente consensual a noção de que a globalização conduziria a uma maior proximidade entre sociedades e, por conseguinte, à cooperação entre Estados. Afirmava-se que as fronteiras físicas e imateriais inibidoras da compreensão transcultural necessária para fomentar a cooperação internacional seriam superadas pelo acesso generalizado aos meios de comunicação digital – com destaque particular para a internet. Mediado pelo conhecimento mútuo, o desejável encontro do “outro” era apontado como a precondição para estabelecer a cooperação duradoura enraizada nos valores liberais inerentes à globalização.

Bill Clinton, o político que mais entusiasticamente abraçou esta conceção da globalização, entendia-a como um processo gerador da prosperidade económica, da democracia política e da cooperação entre povos e Estados<sup>33</sup>. A globalização saldava-se

---

32 Alguns dos trabalhos mais relevantes sobre a problemática da globalização são: Strobe Talbott, *The Great Experiment: The Story of Ancient Empires, Modern States, and the Quest for a Global Nation*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 2008; Joseph R. Stiglitz, *Making Globalization Work*. Nova Iorque: W. W. Norton, 2006; John Ralston Saul, *The Collapse of Globalization: And the Reinvention of the World*. Toronto: Penguin Canada, 2006; Martin Wolf, *Why Globalization Works*. New Haven: Yale University Press, 2004; David Held e Anthony McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Debate* (second edition). Cambridge: Polity Press, 2003; Peter L. Berger e Samuel Huntington, *Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002; e Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*. Nova Iorque: W. W. Norton, 2002.

33 A título exemplificativo, cf., The White House, “Remarks by the President on Foreign Policy”, Grand Hyatt Hotel, San Francisco, California, February 26, 1999, disponível em <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/clintfps.htm>.

por resultados *win-win* porque, na formulação de Thomas Friedman, produzia um mundo mais integrado e “plano”<sup>34</sup>. A globalização era, simultaneamente, uma consequência da modernização socioeconómica e uma espécie de motor dessa mesma modernização. À medida que as sociedades faziam a sua transição para a modernidade, emergiam “classes médias” novas que passariam a exigir participar na vida política, assim obrigando regimes autocráticos a criarem instituições pluralistas a fim de absorverem novas reivindicações sociais. A abordagem recuperava a lógica do “desenvolvimento” típica das “teorias de modernização” dominantes nas ciências sociais a partir dos anos 50 e 60, que antecipavam um mundo mais democrático e, como corolário, um sistema internacional mais pacífico<sup>35</sup>.

Independentemente das divergências que os separavam no tocante a um leque vasto de assuntos de política interna e externa, Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama partilharam o essencial desta visão globalista. De igual modo, convencidas que teriam entrado num mundo pós-moderno que lhes permitia escapar à lógica hobbesiana do sistema internacional, as elites europeias subescreviam este mesmo entendimento benigno da política externa assente no internacionalismo liberal<sup>36</sup>. Na era pós-Guerra Fria, americanos e europeus encorajaram a globalização porque acreditavam que conduziria ao alargamento da democracia e da paz. Sendo assim, não surpreende que o *establishment* de política externa dos dois lados do Atlântico aceitasse como verdadeira a tese da paz interdocrática; isto é, a convicção kantiana de que as democracias, mesmo que mais bélicas em relação às autocracias, não se guerreiam<sup>37</sup>. Concluindo-se que a expansão da democracia gerava uma espécie de “comunidade de paz”, alargou-se a Aliança Atlântica e a União Europeia para o leste europeu e procedeu-se à adesão da China à Organização Mundial de Comércio.

Acreditando que o aprofundamento das relações comerciais com a China conduziria à integração plena deste país na economia mundial, o que levaria Pequim

---

34 Cf., Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 1999 e Thomas Friedman, *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2005.

35 A literatura científica versando a “teoria da modernização” é vastíssima. Cf., *inter alia*, Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy”, *American Political Science Review*, vol. 53, no. 1, março de 1959, pp. 69-105; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968; e Adam Przeworski e Fernando Limongi, “Modernization: Theories and Facts”, *World Politics*, vol. 49, no.2, janeiro de 1997, pp. 155-183.

36 Sobre esta visão da União Europeia e o seu papel no sistema internacional, cf., Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Nova Iorque: Atlantic Monthly Press, 2003.

37 Ver, Seung-Whan Choi, “Beyond Kantian Liberalism: Peace through Globalization?”, *Conflict Management and Peace Science*, vol. 27, no. 3, julho de 2010, pp. 272-295.

a democratizar internamente e a adotar um comportamento internacional pautado pela cooperação, vários governos europeus e administrações americanas anuíram perante as práticas comerciais discriminatórias chinesas<sup>38</sup>. Convencidos que a emergência da China como grande potência ocorreria de forma pacífica, os decisores ocidentais naturalmente aceitavam sacrifícios no curto prazo a nível da política comercial porque se tratava de um preço aceitável para garantir a integração de Pequim na economia mundial e, não menos importante, de obter acesso ao apetível mercado chinês. Nos Estados Unidos, este consenso quanto à política externa, resultante da leitura feita relativamente à bondade da globalização, perdurou até ser enterrado por Donald Trump<sup>39</sup>. No espaço europeu, as atitudes relativamente à China continuam a ser marcadas por ambiguidades e contradições, manifestas em assuntos como o fornecimento de tecnologia 5G pela Huawei e os moldes da participação de Estados europeus no Belt and Road.

As expectativas sobre a ordem internacional pós-Guerra Fria partilhadas por americanos e europeus saíram largamente goradas porque a globalização se transformou num sinónimo de ocidentalização<sup>40</sup>. Acentuando a uniformidade cultural associada à modernidade euro-americana, a globalização revelou possuir uma lógica de homogeneização cultural. Por conseguinte, a confluência estabelecida ente “globalização” e “ocidentalização” universalizou-se à medida que as regiões anteriormente excluídas da economia mundial – a China e os países ex-comunistas europeus – foram absorvidas pela lógica globalizante. Expostos à mundivisão ocidental, os destinatários dos “encontros transculturais” e da democratização acabariam por rejeitar, por vezes através do uso da violência extrema, os valores e as instituições tidas como veículos da hegemonia ocidental. Deste modo, a oposição local à globalização metamorfoseou-se numa “resistência cultural” à ocidentalização, protagonizada por movimentos determinados a recuperar a “identidade nacional” e a “grandeza” dos respetivos países. Por exemplo, com o intuito de reconstituir um “califado” largamente imaginado, mas apresentado como paradigmático da grandeza islâmica de outrora, a Al-Qaeda e o Estado Islâmico encarnaram a rejeição da

---

38 Cf., *inter alia*, Jonathan Holslag, *The Silk Road Trap: How China's trade Ambitions Challenge Europe*. Cambridge: Polity Press, 2019 e Stewart Peterson, *China, Trade and Power: Why the West's Economic Engagement Has Failed*. Londres: London Publishing Partnership, 2018.

39 Peter Navarro emergiu como o mais importante dos conselheiros económicos de Donald Trump, parcialmente porque advogou uma postura *hardline* no relacionamento comercial com a China. Ver, por exemplo, Peter Navarro, *Death by China: Confronting the Dragon – A Global Call to Action*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2011.

40 Cf., Amy Chua, *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*. Nova Iorque: Doubleday, 2003.



globalização através da resistência religioso-cultural armada<sup>41</sup>. Mas a “resistência cultural” à globalização não se restringia a estas expressões sanguinárias, pois, e independentemente das suas especificidades, o “putinismo”, o Bharatiya Janata Party (BJP) de Narendra Modi, o Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) de Erdoğan e o Partido Comunista Chinês de Xi Jinping adotaram estratégias de “resistência cultural” assentes em nacionalismos chauvinistas que preconizam o regresso à “grandeza nacional”.

A resistência à globalização, porém, não se manifestou exclusivamente em sociedades periféricas, não-ocidentais, a braços com os efeitos identitários produzidos pela lógica globalizante. Nos Estados Unidos e na Europa, emergiu uma clivagem política interna quando a globalização passou a ser entendida como a principal causa da erosão do nível de vida das classes médias. Gerando pressões no sentido da liberalização dos mercados de trabalho e da flexibilização das leis laborais nacionais, a globalização passou a ser responsabilizada pelo aumento do desemprego, pela estagnação dos salários reais e pelo acentuar da insegurança socioeconómica das classes mais vulneráveis. Os críticos da globalização acrescentam que a flexibilização da regulamentação que acompanha a livre circulação de bens e serviços destrói sectores tradicionais da economia, incluindo pequenos negócios, incapazes de resistir à concorrência de grandes empresas que consolidam as suas fileiras de distribuição. Concebida nestes termos, a globalização representa uma ofensiva do “grande capital” contra as classes trabalhadoras e as classes médias, enfraquecendo-as por meio da deslocalização de investimentos e atividades produtivas para países que concedem às empresas condições mais vantajosas<sup>42</sup>. Dá-se, portanto, uma espiral de concorrência para o “fundo”, um empobrecimento tão gradual quanto inexorável em resultado da diminuição das capacidades reivindicativas dos trabalhadores.

Quanto a esta matéria, a leitura feita pelos nacional-populistas não se distingue substancialmente do populismo de esquerda. Ambos concebem a globalização como a primeira causa do incremento da precariedade, do desemprego, da estagnação salarial e, de modo geral, da degradação do nível de vida nas sociedades ocidentais. Há, porém, uma diferença de interpretação que separa os populistas de direita e de esquerda. Para os primeiros, os males das sociedades ocidentais residem, sobretudo, na imigração, uma consequência inevitável da globalização e das políticas de “fronteiras abertas” que a caracterizam. Afirma-se que imigrantes aceitam salários baixos e, dessa forma, usurpam os empregos das populações nativas,

---

41 Cf., Vasco Rato, “Nos desertos de al-Zarqawi: da Al-Qaeda ao ‘Estado Islâmico’”, *Nação e Defesa*, N.º 143, 2016, pp. 10-42 e Vasco Rato, *Compreender o 11 de Setembro*. Lisboa: Edições Verbo, 2011.

42 Ver, por exemplo, Chris Harman, “Globalisation: A Critique of a New Orthodoxy”, *International Socialism*, 73, Inverno de 1996, pp. 3-33.

particularmente dos menos qualificados. Em paralelo, alega-se que os imigrantes “se aproveitam” dos programas proporcionados pelo Estado social, assim provocando um excesso de procura dos serviços públicos que resulta na sua deterioração e no aumento do fardo dos contribuintes. Constatando que os recursos do Estado social são escassos, os populistas concluem que devem ser canalizados apenas para os membros da comunidade nacional, reforçando, desta forma, a demarcação nós / eles, entre os que integram a comunidade política e os dela excluídos<sup>43</sup>.

Para os populismos de direita, a imigração apresenta um adicional perigo de natureza existencial: a erosão das culturas que sustentam a identidade e a coesão do estado nacional moderno. Se é verdade que praticamente nenhum partido hoje invoca a bandeira da “superioridade da raça branca”, é igualmente verdade que se assiste à generalização da retórica do exclusivismo cultural assente na premissa de que as diferenças culturais entre europeus e “os outros” constituem um fosso inultrapassável que impossibilita a integração de não-ocidentais nas sociedades europeias. Esta “resistência cultural” também se expressa, porventura de forma mais nítida, através da ideia de que o islamismo constitui uma ameaça à cristandade, o pilar estruturante da identidade ocidental. É, aliás, esta visão sobre as ameaças à “civilização ocidental” que une Vladimir Putin e vários partidos populistas europeus.

Esta resposta identitária à globalização permite aos populistas de direita mobilizar os “perdedores da globalização” mais eficazmente do que os populismos de esquerda porque, na formulação de Hanspeter Kriesi, os “receios sobre identidades nacionais” são mais importantes do que a defesa de direitos económicos<sup>44</sup>. Colocada nestes termos, a conclusão de Kriesi parece contraintuitiva na medida em que minimiza o fenómeno que Hans-Georg Betz descreve como a “proletarização” da base eleitoral da direita populista<sup>45</sup>. A bom rigor, as duas observações são complementares, porque a imigração é entendida pelos partidos populistas como a principal causa da deterioração do status das classes médias e da sua efetiva proletarização. Perante a profunda insegurança em volta do *status*, reclama-se a intervenção do Estado no sentido de impor políticas protecionistas, o encerramento das fronteiras e restrições ao uso por estrangeiros dos serviços do estado social. Face à centralidade

---

43 Cf., Willem de Koster, Peter Achterberg e Jeroen van der Waal, “The new right and the welfare state: The electoral relevance of welfare chauvinism and welfare populism in the Netherlands”, *International Political Science Review*, vol. 34, no. 1, janeiro de 2013, pp. 3-20.

44 Cf., Hanspeter Kriesi, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschier e Timotheos Frey, *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 19 e Hanspeter Kriesi, “The Populist Challenge”, *West European Politics*, vol. 37, no. 2, abril de 2014, pp. 361-378.

45 Cf., Hans-Georg Betz, *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. Nova Iorque: St. Martins Press, 1994, p. 166.

---

da questão identitária e da recuperação da grandeza nacional, o Estado passa a ser concebido como a “solução” para a insegurança económica e como o último reduto contra qualquer mudança.

Pouco importa se a globalização tem sido responsável pelos danos colossais que os populistas lhe imputam. A verdade incontornável é que a narrativa antiglobalização se generalizou e, hoje, faixas significativas da opinião pública democrática aderem à mundivisão construída pelos populistas. Se é verdade que a oposição europeia à globalização, tal como a americana, congrega vozes de esquerda e de direita, é igualmente verdade que as premissas subjacentes tendem a ser substancialmente diferentes. À esquerda, de forma geral, entende-se a globalização como a expressão da hegemonia do capitalismo financeiro e do neoliberalismo, usualmente caracterizado como a ideologia do império americano e das elites nacionais a ele aliadas. Em contraste, a direita europeia considera a globalização como uma espécie de covreiro da prosperidade da classe média e uma ameaça aos traços distintivos das culturas nacionais e dos Estados que as encarnam. Ambos, se bem que por razões diferentes, afirmam que o avanço da globalização e do neoliberalismo conduziu à erosão do modelo social europeu e à precaridade socioeconómica.

### O Populismo Veio para Ficar

São escassos os partidos do *mainstream* político-ideológico euroamericano que ainda abraçam a globalização com o vigor demonstrado nos anos anteriores à crise financeira de 2008. Será, porventura, nos Estados Unidos que esse ceticismo mais se acentuou. Como é sobejamente conhecido, ao longo da campanha presidencial de 2016, o tema da globalização provocou uma acentuada clivagem entre Donald Trump e Hillary Clinton. Rosto emblemático do *establishment* político americano, a antiga secretária de Estado montou uma defesa intransigente da globalização, da ordem liberal e das normas que a sustentam. Em contraste, Trump, abandonou as tradicionais linhas programáticas do Partido Republicano: o internacionalismo e o comércio livre. Por outras palavras, rompeu com o “globalismo” há décadas subscrito pelas elites republicanas e, em seu lugar, ofereceu um nacional-populismo abertamente hostil ao “globalismo” dominante no interior dos dois maiores partidos americanos<sup>46</sup>.

Recorde-se que Donald Trump não fora o primeiro político americano a expressar reservas relativamente à globalização. Apesar de minoritária, há décadas que uma corrente no seio do Partido Republicano se mostrara deveras cética quanto à

---

46 Cf., Vasco Rato, “Trump num Novo Mundo”, *Nação e Defesa*, n.º 147, 2017, pp. 160-190 e Tiago Moreira de Sá e Diana Soller, *Donald Trump – O Método no Caos*. Lisboa: Dom Quixote, 2018.

bondade do globalismo. Articulado este ponto de vista durante as primárias presidenciais de 1992 e 1996, Pat Buchanan fora pioneiro na condução de “campanhas insurgentes” contra o *statu quo* e na defesa de propostas que seriam subsequentemente recuperadas por Trump: o nacionalismo assertivo, a limitação da imigração, as barreiras alfandegárias e a revogação do NAFTA<sup>47</sup>. Buchanan antecipara Trump noutra aspeto crucial: fora pioneiro do discurso em defesa do “homem comum”, dos “deserdados” da globalização que, de modo depreciativo, Hillary Clinton veio mais tarde caracterizar como “os deploráveis”<sup>48</sup>. Igualmente importante, fora um dos primeiros políticos a alertar para os riscos inerentes ao surgimento da China como grande potência. Contudo, Buchanan não seria o único a tentar romper com o consenso internacionalista do seu partido. Ron Paul, congressista do Texas, durante as primárias de 2008 e 2012, também se insurge contra as intervenções militares americanas, advogando o isolacionismo na cena internacional e o regresso ao padrão-ouro.

Mas a contestação à globalização nunca verdadeiramente se circunscreveu às elites do Partido Republicano. Influenciados pelas reivindicações de poderosos sindicatos alarmados com a desindustrialização e outras consequências do comércio livre, destacados elementos do Partido Democrata expressaram profundas e numerosas reservas quanto à globalização promovida pela ala “clintoniana”. A título exemplificativo, Tom Harkin, nas primárias de 1992, e John Edwards, em 2004 e 2008, protagonizaram candidaturas populistas em nome dos “working Americans” fustigados pelas políticas globalistas. Recorde-se que, em 2004, Edwards fora o candidato a vice-presidente no *ticket* Democrata encabeçado por John Kerry, um sinal inequívoco do desconforto sentido em largos sectores do partido. Mais tarde, nas primárias de 2016, a ala que apoiara Harkin e Edwards mobilizou-se em volta da candidatura de Bernie Sanders, cujas críticas ao comércio livre obrigaram Hillary Clinton a esfriar o entusiasmo pela globalização que insistentemente expressara ao longo de um percurso político de duas décadas.

---

47 As ideias de Buchanan são desenvolvidas em vários livros, entre os quais: Pat Buchanan, *The Great Betrayal: How American Sovereignty and Social Justice Are Being Sacrificed to the Gods of the Global Economy*. Nova Iorque: Little Brown and Company, 1998 e Pat Buchanan, *The Death of the West: How Dying Populations and Immigrant Invasions Imperil Our Country and Civilization*. Nova Iorque: St. Martin’s Press, 2002. Sobre o impacto do “buchananismo” na política americana, cf., Timothy Stanley, *The Crusader: The Life and Tumultuous Times of Pat Buchanan*. Nova Iorque: St. Martin’s Press, 2012.

48 As palavras de Hillary Clinton, proferidas no dia 9 de setembro de 2016, foram as seguintes: “You know, to just be grossly generalistic, you could put half of Trump’s supporters into what I call the basket of deplorables. Right? [Laughter/applause] The racist, sexist, homophobic, xenophobic, Islamophobic — you name it. And unfortunately there are people like that. And he has lifted them up” o texto do discurso pode ser encontrado em: <https://time.com/4486502/hillary-clinton-basket-of-deplorables-transcript>.

Enquanto os Democratas enfrentavam a tempestade perfeita, Donald Trump, adotando um discurso paradigmático do populismo moderno, denunciava as elites que tinham criado um país multicultural de “fronteiras abertas” e abandonado os valores fundacionais do Estado americano. Apresenta-se como porta-voz da “verdadeira” América, das suas tradições nacionais e do escasso poder – político, económico e cultural – que ainda permanecia nas mãos dos “deploráveis”<sup>49</sup>. Mais concretamente, responsabilizou Barack Obama pelas políticas de imigração que, direta ou indiretamente, desfizeram o tecido social do país. Ao abraçarem as especificidades das identidades étnica, de género e outras, as elites promoviam um assalto concertado às origens e tradições “anglo-saxónicas” do país, a única herança etnolinguística rejeitada em nome da “diversidade”<sup>50</sup>. Em consequência da adoção desta “identity politics”, o Partido Democrata afastou-se da “realidade dos trabalhadores”, permitindo que Trump construísse a sua narrativa do “país profundo” traído pelas elites cosmopolitas<sup>51</sup>.

Dado que, na perspetiva de Donald Trump, o Estado existe para promover o bem-estar dos cidadãos “nativos”, e não para ser o “refúgio para as populações mundiais”, a política de imigração futura teria de assentar em duas premissas<sup>52</sup>. Primeira, os recursos finitos do Estado seriam alocados de forma a assegurar a melhoria de vida dos cidadãos nacionais, particularmente os “working people” fustigados pela globalização. Segunda, e em resultado da primeira premissa, a política de imigração teria de abandonar os critérios da diversidade e da abertura das fronteiras. Com efeito, o Estado americano teria, rapidamente, de restabelecer o controlo sobre as suas fronteiras. Esta perspetiva sobre a imigração, os muros e a insegurança económica, logicamente conduzia à rejeição da política externa internacionalista do *establishment* washingtoniano.

Porque, para Donald Trump, os fins primordiais do Estado americano residem na maximização da segurança física e do bem-estar material dos cidadãos, a política

---

49 Sobre este caldo cultural, cf., J. D. Vance, *Hillbilly Elegy: A Memoir of a Family and Culture in Crisis*. Nova Iorque: HarperCollins, 2016.

50 Sobre esta questão, cf., por exemplo, Reihan Salam, “White Fright: Does Donald Trump represent the ascendancy of white nationalism on the American right?”, *Slate*, 4 de setembro 2015, disponível em [http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/politics/2015/09/donald\\_trump\\_and\\_white\\_nationalism\\_does\\_the\\_candidate\\_s\\_rise\\_represent\\_the.ht](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/politics/2015/09/donald_trump_and_white_nationalism_does_the_candidate_s_rise_represent_the.ht).

51 Ver, *inter alia*, Ashley Jardina, *White Identity Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019 e Eric Kaufmann, *Whiteshift: Populism, Immigration and the Future of White Majorities*. Londres: Allen Lane, 2018.

52 Donald Trump, no “discurso de Phoenix”, delineou a sua política de imigração. Cf., Transcript of Donald Trump’s Immigration Speech, *The New York Times*, 1 de setembro de 2016. Disponível em [https://www.nytimes.com/2016/09/02/us/politics/transcript-trump-immigration-speech.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/09/02/us/politics/transcript-trump-immigration-speech.html?_r=0)

externa deve pautar-se, exclusivamente, pelo interesse nacional<sup>53</sup>. Não obstante este ponto de vista, muito dificilmente se pode caracterizar a abordagem do presidente americano como uma viragem isolacionista. A bom rigor, o abandono do globalismo e o concomitante reforço da soberania dos Estados Unidos pretendido por Trump visa o oposto do isolacionismo, isto é, pretende reconfigurar relações de poder, as normas internacionais e as instituições multilaterais de forma a garantir a primazia dos interesses americanos. A rejeição da ordem liberal, do globalismo, não é sinónimo de um “regresso a casa” isolacionista, de um abandono da presença americana no mundo. Significa, simplesmente, que os Estados Unidos tencionam interagir com o mundo de acordo com novas regras. A distinção não é meramente semântica.

Ao mesmo tempo que Trump criticava o globalismo, os líderes do Brexit rejeitavam a permanência do Reino Unido na União Europeia, entendida como a expressão regional da globalização<sup>54</sup>. Durante a campanha que antecedeu o referendo de 23 junho de 2016, Nigel Farage, Boris Johnson, Michael Gove e outros rostos do Leave confrontaram os votantes com dois argumentos principais. Primeiro, a saída do Reino Unido da União Europeia tornara-se necessária para recuperar a soberania do país e a primazia do parlamento britânico, ou seja, a intenção expressa era “to take back control” das instituições e dos destinos nacionais. O segundo argumento, independentemente das ambiguidades e contradições, salientava que a imigração seria limitada para assegurar a sustentabilidade do *welfare state* e para distribuir os frutos do Estado social de forma mais restritiva, propósito entendido como outra dimensão do “taking back control” dos destinos nacionais. Nos anos que se seguiram à votação, e à medida que o Brexit provocava inúmeros impasses, os partidos populistas continentais abandonaram as suas tradicionais reivindicações quanto ao abandono do euro/União Europeia, passando a advogar a “mudança por dentro” das instituições europeias.

Após a aprovação do Brexit, a surpreendente vitória de Donald Trump fora recebida pelos populistas continentais como uma espécie de confirmação de que se encontravam do “lado certo” da História. Na realidade, Trump e os populistas europeus coincidem em vários assuntos, incluindo a necessidade de “renacionalizar” elites que alegadamente sacrificavam o interesse nacional aos compromissos e às alianças externas, particularmente a NATO e a União Europeia, as instituições mais representativas do globalismo na Europa. Ao encorajar os apoiantes do Brexit, e ao

---

53 Cf., Ian Hanchett, “Trump: Federal government’s top three functions are security, healthcare, and education”, *Breitbart*, 29 de março de 2016. Consultado em: <http://www.breitbart.com/video/2016/03/29/trump-federal-governments-top-three-functions-are-security-health-care-and-education>.

54 Ver o excelente trabalho de Kevin O’Rourke, *A Short History of Brexit: From Brentry to Backstop*. Londres: Pelican, 2019.

proferir declarações claramente prejudiciais à coesão da Aliança Atlântica, o novo presidente americano sinalizava a sua intenção de rever os pressupostos da política externa americana relativamente à NATO e à integração europeia. Para os populistas, na altura ainda comprometidos com a saída dos seus respetivos países do euro/União Europeia, Trump não era nada menos do que um aliado objetivo capaz de enfraquecer as instituições representativas do globalismo no continente.

Por outro lado, o sucesso eleitoral de Trump trouxe à superfície as ambiguidades dos populistas relativamente aos Estados Unidos. Populistas europeus, tanto esquerdistas como direitistas, tendem a partilhar um conjunto semelhante de apreciações quanto aos Estados Unidos, desde a “arrogância imperial”, à “imaturidade histórica”, ao “materialismo crasso” e à “ingenuidade” das suas gentes. Lars Rensmann, num artigo publicado no início do século, observava que, nessa época, o “antiamericanismo está no topo da agenda dos partidos da extrema-direita pela Europa”<sup>55</sup>. Similarmente, Christina Schori Liang afirmava que, no pós-Guerra Fria, o antiamericanismo aumentara no seio da extrema-direita, que considerava os Estados Unidos como o maior adversário da Europa<sup>56</sup>. Dominando as instituições internacionais globalistas que limitam a soberania nacional, e porque a grande finança e as grandes empresas encontram-se sediadas nos Estados Unidos, os americanos eram vistos pelos populistas como os arquitetos e os principais defensores da ordem globalizada.

Porém, como demonstrou Simon Schama no seu ensaio “The Unloved American”, as desconfianças europeias relativamente aos Estados Unidos remontam à fundação da república<sup>57</sup>. É evidente que, no campo direitista, o antiamericanismo esbateu-se durante as décadas de guerra fria pela simples razão de que o comunismo era o inimigo existencial da direita nacionalista. Na época, o antiamericanismo, era um monopólio virtual da esquerda radical europeia. Não admira, pois, que, por exemplo, a Front National (FN) francesa se assumisse como pró-americana antes do colapso do comunismo na Europa Central e na União Soviética. Posteriormente, durante a primeira guerra do Golfo Pérsico, a FN traçou um posicionamento mais crítico relativamente aos Estados Unidos. Similarmente, o Partido da Liberdade austríaco (FPÖ), ao longo de muitos anos liderado por Jörg Haider, foi solidário

---

55 Cf., Lars Rensmann, “The New Politics of Prejudice: Comparative Perspectives on Extreme Right Parties in European Democracies”, *German Politics & Society*, vol. 21, no. 4, 2003, p. 119.

56 Cf., Christina Schori Liang, “Europe for the Europeans: The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right”, em Christina Schori Liang (ed.), *Europe for the Europeans: The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right*. Aldershot: Ashgate, 2007, pp. 1-32.

57 Cf., Simon Schama, “The Unloved American: Two centuries of alienating Europe”, *The New Yorker*, 2 de março de 2003. Consultado em: <https://www.newyorker.com/magazine/2003/03/10/the-unloved-american>.

com as posições de Washington até ao início da década de 2000, altura em que Haider se aproxima de Saddam Hussein. A vitória eleitoral de Trump e o seu discurso antiglobalismo atenuou, por enquanto, o antiamericanismo dos nacional-populistas europeus.

Atendendo a estes dados, também não deve surpreender a crescente coincidência de pontos de vista entre os líderes populistas europeus e Vladimir Putin, cujo objetivo estratégico principal passa pela abertura de brechas na coesão dos aliados transatlânticos. Na medida em que se insurgem contra a União Europeia, a NATO e a hegemonia dos Estados Unidos, os populistas europeus – tanto de esquerda como de direita – são aliados objetivos de Putin. É neste quadro que as declarações de Trump a caracterizar a Aliança Atlântica como “obsoleta” geraram desconfiança sobre o papel que o presidente vislumbrava para os Estados Unidos na região<sup>58</sup>. Mais recentemente, o populismo europeu tem vindo a convergir com Putin (e, em certa medida, com Trump) na leitura feita da sociedade americana. Na perspetiva do autocrata russo, os EUA abandonaram os valores tradicionais da cristandade, substituindo-os pelo individualismo e pelo materialismo corrosivos da civilização ocidental. A extensão dos direitos das minorias, incluindo a legalização de casamentos do mesmo sexo, indiciam sociedades “decadentes” que deixaram de ser verdadeiramente representativas do Ocidente. Confrontados com as mudanças de valores e comportamentos verificados na sociedade americana, os partidos de extrema-direita certamente olhavam cada vez mais para os Estados Unidos como o exemplo dos riscos inerentes às mudanças que combatem.

Alguns temas suscitados pelas campanhas de Donald Trump e do Brexit também seriam desenvolvidos por Jair Bolsonaro durante a contenda presidencial brasileira de 2018. Apesar de ter cumprido vários mandatos ao longo de três décadas como membro da Câmara dos Deputados do Congresso federal, Bolsonaro, tal como Trump e Farage, conseguiu preservar o estatuto de “outsider” da política brasileira, o traço distintivo da sua “marca” eleitoral<sup>59</sup>. Sistemáticamente reprovadas pela comunicação social, as polémicas lançadas por Bolsonaro ao longo

---

58 Donald Trump, alguns meses depois, afirmou que a NATO não se encontrava “obsoleta”. Sobre a evolução da posição do presidente americano, cf., Peter Baker, “Trump’s Previous View of NATO Is Now Obsolete”, *The New York Times*, 13 de abril de 2017, disponível em: [https://www.nytimes.com/2017/04/13/world/europe/nato-trump.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/04/13/world/europe/nato-trump.html?_r=0).

59 Figura relativamente marginal da política brasileira, usualmente descrito como um excêntrico de extrema-direita, Bolsonaro celebrou-se aquando do *impeachment* de Dilma, dedicando o seu voto à memória do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, descrito por Bolsonaro como “o pavor de Dilma Rousseff”. Cf., “Bolsonaro menciona chefe do Doi-CODI ao votar pelo impeachment”, disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-menciona-chefe-do-doi-codi-ao-votar-pelo-impeachment-2-19112343>.



dos anos reforçaram a percepção de que o “capitão” era o último reduto na defesa dos valores e instituições tradicionais ameaçadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Pautou o seu discurso pela rejeição de “elites corruptas” manifestamente incapazes de garantir o desenvolvimento e a segurança de um país fustigado pela criminalidade e pelas gritantes desigualdades socioeconómicas. Este fracasso do *establishment* evidenciava-se a outro nível: ao abandonarem os valores da pátria e da família, as elites desfizeram as hierarquias assentes na autoridade e na tradição. Por conseguinte, na perspetiva do “bolsonarismo”, generalizou-se o desrespeito pelas instituições nacionais, particularmente pelas forças armadas. Daí o apelo à restauração da “grandeza nacional” do Brasil.

Partindo deste entendimento do país e do desempenho das suas elites, o discurso de Bolsonaro invoca diversos temas comuns a outros populismos. Há, todavia, um elemento típico do populismo euro-americano que manifestamente se encontra ausente do discurso de Bolsonaro: a rejeição da dimensão económica da globalização. Se é verdade que Bolsonaro não defende o globalismo, é igualmente verdade que também não rejeita o neoliberalismo. Aliás, não deixa de ser notável constatar que Bolsonaro conquista o Palácio da Alvorada depois de apresentar um programa inequivocamente neoliberal, reivindicando a reforma da previdência nacional, a desburocratização e a retirada do Estado da economia através das privatizações. Ao mesmo tempo, a indicação de Paulo Guedes para a chefia do ministério da Economia sinalizava um inquestionável compromisso com a agenda neoliberal. À semelhança do peronismo de Carlos Menem, do Tea Party e do AKP de Erdoğan, Bolsonaro, casava o populismo com soluções neoliberais, assim demonstrando a compatibilidade do populismo com conteúdos ideológico-programáticos diversos<sup>60</sup>.

Uma vez que o universo populista usualmente enfatiza a contestação à dimensão económica da globalização, a centralidade da crítica feita por Jair Bolsonaro à dimensão cultural do globalismo parece anómala. No seu *blog* pessoal, pouco tempo antes de ter assumido o cargo de ministro das Relações Externas, Ernesto Araújo reprovava a dimensão cultural da globalização nos seguintes termos: “Quero ajudar o Brasil e o mundo a se libertarem da ideologia globalista. Globalismo é a globalização económica que passou a ser pilotada pelo marxismo cultural. Essencialmente

---

60 Cf., *inter alia*, S. E. Aytaç e Z. Öniş, “Varieties of Populism in a Changing Global Context: The Divergent Paths of Erdoğan and Kirchnerismo”, *Comparative Politics*, vol. 47, no. 1, pp. 41-59; U. Bozkurt, “Neoliberalism with a human face: Making sense of the Justice and Development Party’s neoliberal populism in Turkey”, *Science & Society*, vol. 77, no. 3, 2013, pp. 372-396; E. Özbudun, “From Political Islam to Conservative Democracy: The Case of the Justice and Development Party in Turkey”, *South European Society & Politics*, vol. 11, nos. 3-4, 2006, pp. 543-557 e K. Weyland, “Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe”, *Comparative Politics*, vol. 31, no. 4, 1999, pp. 379-401.

é um sistema anti-humano e anticristão. A fé em Cristo significa lutar contra o globalismo, cujo objetivo último é romper a conexão entre Deus e o homem, tornado o homem escravo e Deus irrelevante. O projeto metapolítico significa, essencialmente, abrir-se para a presença de Deus na política e na história”<sup>61</sup>. Dito de outra forma, a globalização econômica é entendida por Araújo como uma consequência do domínio ideológico do “marxismo cultural” propagado através da hegemonia exercida pelo PT nas universalidades, nas artes e na política. Todavia, dado que a intervenção estatal na economia e o protecionismo estavam associados à governação de Lula e Dilma, o neoliberalismo passou a ser entendido como um instrumento para quebrar a hegemonia da esquerda “petista”.

Um segundo aspeto que diferencia o populismo de Bolsonaro prende-se com a inexistência do discurso antiamericano historicamente conotado com os populismos latino-americanos. Bolsonaro abertamente reclama uma maior aproximação aos Estados Unidos, admitindo a sua disponibilidade para conceder ao país bases militares em solo brasileiro. Atendendo à existência de uma corrente direitista hostil a Washington entrincheirada nas forças armadas, a mera possibilidade de conceder bases a Washington configurava uma viragem significativa na política externa do Itamaraty. Justificando este *tilt* relativamente aos Estados Unidos, Bolsonaro apontou a necessidade de reduzir a dependência do Brasil em relação à China. Em pleno contraste com o internacionalismo terceiro-mundista do PT, o nacionalismo de Bolsonaro constitui uma repudiação global do legado do partido. É justamente neste ponto que reside a coerência política e discursiva do presidente brasileiro, assim desfazendo a aparente anomalia do seu populismo.

## Conclusão

Ao anunciar a intenção de restituir a grandeza dos Estados Unidos, Donald Trump propôs-se resgatar Washington das “elites corruptas” que, ao longo de décadas, transformaram a cidade num “pântano” de incompetência responsável pelo declínio do país<sup>62</sup>. Por outras palavras, e à semelhança de outros populistas, reproduziu a narrativa quanto à decadência nacional provocada por elites corruptas e a necessidade de eleger um líder forte capaz de consumir a rutura com o *establishment* e efetuar a “regeneração” nacional. Recorde-se que um dos pilares estruturantes da política externa de Trump é a rejeição dos acordos comerciais mais emblemáticos

---

61 As palavras constam do perfil do autor no seu *blog* pessoal, consultado em <https://www.metapoliticabrasil.com/about>.

62 Ver o livro “programático” de Trump, Donald J. Trump, *Great Again: How to Fix our Crippled America*. Nova Iorque: Threshold Editions, 2015.

das últimas décadas que efetivamente consolidaram a globalização<sup>63</sup>. Se é verdade que o presidente mantém que não se opõe ao comércio livre, também é verdade que se declara desfavorável ao “comércio injusto” instituído por tratados como o NAFTA e consubstanciado no relacionamento comercial com a China. Voltar à “América grande” obriga, pois, a uma revisão profunda das regras e das instituições que têm moldado o globalismo.

Também os partidos e movimentos populistas europeus conduziram, ao longo das últimas décadas, a uma luta sem quartel contra as elites “europeístas”. Entendida como a expressão regional da ordem globalista, Bruxelas passou a ser identificada como a fonte principal dos problemas nacionais. Na medida em que as dificuldades do processo de integração se acentuaram no contexto da crise internacional iniciada em 2008, a mensagem de “resistência cultural” disseminada pelos partidos populistas encontrou eco junto dos eleitores. Face aos anseios provocados pela insegurança económica e cultural que tem alastrado pelos países ocidentais, os populistas advogam, como alternativa política, o reforço do Estado como instrumento para retomar o “controlo” dos destinos das comunidades nacionais. Com efeito, o populismo europeu configura uma tentativa de utilizar o estado nacional, e a mobilização nacionalista, para responder às inseguranças económicas e culturais provocadas pela globalização.

Convém reconhecer que o populismo passou a ser um elemento permanente, estruturante da paisagem política europeia contemporânea. Dito de outra forma, num horizonte previsível, o populismo veio para ficar. Acrescenta-se que o destino destes partidos é indissociável da vaga mundial populista que tem levado inúmeros homens fortes ao poder nos quatro cantos do mundo. A breve prazo, dois fatores são especialmente determinantes para os populistas europeus. Primeiro, e mais importante, a eventual reeleição de Donald Trump em 2020. Caso volte a conquistar a Casa Branca, Trump continuará a dismantlar a ordem globalista e, assim, provocará um “efeito contágio” que seguramente reforçará os populistas continentais. Segundo, a condução do processo Brexit, e os seus resultados socioeconómicos, terá uma influência decisiva nas estratégias populistas e junto da opinião pública que teme as consequências inerentes à desintegração da União Europeia. Trata-se de uma espécie de “test case” cujas repercussões serão sentidas muito para além das fronteiras do Reino Unido. De qualquer forma, convém não ignorar que os populistas são os “canários da mina” das democracias pluralistas que alertam para anseios e disfuncionalidades potencialmente devastadoras para as liberdades.

---

63 Donald Trump chegou a caracterizar o NAFTA como o “pior” acordo comercial jamais celebrado. Cf., David P. Fidler, “President Trump, Trade Policy, and American Grand Strategy: From Common Advantage to Collective Carnage”, *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, vol. 12, no. 1, março de 2017, pp. 1-31. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=2948199>.



Extra Dossiê



# O *Great Game* no Sudeste Asiático: a China, a ASEAN e o Mar do Sul da China

Nuno Canas Mendes

*Professor Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UIL) e Presidente do Instituto do Oriente.*

## Resumo

A China contemporânea de Xi Jinping, para além de promotora de uma globalização com características chinesas, em que a *Belt and Road Initiative* surge como epítome, tem procurado dominar o seu ambiente de inserção regional no Sudeste Asiático, organizado económica e politicamente em torno da Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), convergindo os interesses económicos e estratégicos de uns e de outros no Mar do Sul da China, cuja riqueza em recursos energéticos e piscícolas está na origem de uma disputa de soberania. Acresce que se trata de um espaço por onde passa cerca um terço do comércio mundial. Nesta confluência de rotas marítimas comparam-se os poderes navais e expressa-se igualmente a *coexistência competitiva* China-EUA, onde se medem forças e a capacidade naval dos EUA, cuja presença e influência no Sudeste Asiático se consolidou durante a Guerra Fria. Nestas circunstâncias – que podem ser descritas como um novo *Great Game* –, não só a ASEAN não resolve o problema no Mar do Sul da China, como fica sujeita às pressões chinesa e norte-americana num triângulo em que é o elo mais fraco.

**Palavras-chave:** China; ASEAN; segurança e defesa; Mar do Sul da China; competição estratégica.

## Abstract

*The “Great Game” in Southeast Asia: China, ASEAN and South China Sea*

*Besides being promoting globalization with Chinese characteristics, with the Belt and Road Initiative as an epitome, Xi Jinping’s contemporary China has tried to dominate its regional insertion area and namely Southeast Asia, which is economically and politically organized in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Both China and ASEAN have convergent economic and strategic interests in the South China Sea, whose wealth in energetic resources and fisheries is at the origin of a sovereignty dispute. In addition to this, around one-third of world trade passes through this sea. In this confluence of sea-lanes, naval powers are being measured and it is a scenario for the competitive coexistence China-United States of America, whose influence in Southeast Asia dates from Cold War, where the United States navy capabilities are being tested. In these circumstances – which can be described as a new Great Game –, not only ASEAN does not solve its problems in the South China Sea but also will be positioned in between Chinese and North-American pressures.*

**Keywords:** China; ASEAN; security and defense; South China Sea; strategic competition.

Artigo recebido: 02.12.2019

Aprovado: 10.12.2019

A construção de projetos regionais esbarra, frequentemente, com a dificuldade de encontrar nexos, elementos comuns, traços de união e um sentido de coletivo, de comunhão de destino ou, até, mais pragmaticamente, da existência de mínimos denominadores comuns. O caso do Sudeste Asiático não constitui uma exceção, bem pelo contrário, ainda que na sua evolução cautelosa tenha assumido que o realismo dos objetivos é toldado por questões como os interesses nacionais, a coexistência pacífica ou o papel dos grandes – leia-se China e Estados Unidos da América (EUA) – no terreno. Quase em registo anedótico, foram identificados quatro elementos comuns à região como forma de sublinhar, por contraste, a sua muito expressiva heterogeneidade: a água como vetor de comunicação, a luta anticolonial, a dieta de arroz e a presença generalizada de comunidades chinesas. É certo que na origem e desenvolvimento do projeto o patrocínio norte-americano é um dado incontornável, mas a diáspora dá ao Sudeste Asiático uma tonalidade que “meridionaliza” a China. Os números são impressionantes: cerca de 35 milhões de chineses vivem nos dez países da Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), o que representa mais de 80% da diáspora total – 75% da população de Singapura, 25% da Malásia e 15% da Tailândia (Rocher, 2018). Esta grande família transnacional é agente de um desígnio histórico do Império do Meio de dominar o seu ambiente de inserção regional e um elemento estruturante da cultura diplomática chinesa contemporânea, onde sem rodeios – e a par de uma globalização com características “chinesas” como instrumento de competição por influência à escala global – se comporta como o “irmão mais velho”, atento e vigilante ao que se passa na vizinhança próxima. E nesta estratégia há um corolário essencial – o Mar do Sul da China – que não só é rico em recursos energéticos e piscícolas espalhados pelos milhares de ilhotas, atóis e recifes que a China militariza e coloniza, como, ademais, um espaço por onde passa cerca de um terço do comércio mundial. Nesta confluência de rotas marítimas medem-se os poderes navais e expressa-se, portanto, a *coexistência competitiva* China-EUA que, no que ao Sudeste Asiático diz respeito, tem raízes antigas na Guerra Fria – que não vêm agora ao caso –, tendo atingido mais recentemente uma nova centralidade, desde o *pivot* asiático de Obama ao confronto comercial personalizado por Trump (Shambaugh, 2018). A medir forças e a desafiar a capacidade naval dos EUA, a China deixa ao Sudeste Asiático, organizado na ASEAN, uma margem de manobra mais limitada que se traduz na incapacidade de adotar uma “conduta” que concilie os interesses das partes envolvidas, contribuindo, deste modo, para novos realinhamentos e para uma reação orquestrada pelos EUA, que procura dar corpo a uma ideia de Indo-Pacífico, adiante desenvolvida. Para discorrer sobre esta competição estratégica, um triângulo com um dos vértices como elo mais fraco, recorre-se, neste artigo, à sugestiva imagem já aplicada noutros contextos geográficos e históricos: de um “*Great Game*”.



Vejamos de seguida como se manifesta o *cliché*, que características e peculiaridades assume. Como notou um antigo primeiro-ministro da Austrália (Rudd, 2018, p. 7): “Para a ASEAN isto significa, infelizmente, que estão destinados a viver de facto em tempos interessantes – durante os quais a China procura um flanco sul mais benigno e mais disposto a acomodar os interesses estratégicos chineses e os Estados Unidos procuram preservar as rotas marítimas da Ásia do Sul arquipelágica para liberdade da navegação internacional, assim como a sua própria liberdade de manobra estratégica”<sup>1</sup>. Conhecidos que são os comportamentos baseados em construção de consensos e a lenta e tibia evolução institucional da ASEAN, sempre constringida por mecanismos e lógicas que, se por um lado limitam os resultados e a coesão, por outro têm permitido que o *ASEAN Way* seja a postura que melhor parece funcionar num tempo em que a hostilidade China-EUA se transformou numa espécie de nova Guerra Fria. Num primeiro passo, a atenção recairá sobre a importância do Mar do Sul da China na relação da China com o bloco ASEAN e no passo seguinte abordar-se-á a desejada e sempre difícil de alcançar “centralidade” da ASEAN.

### **A importância do Mar do Sul da China na relação da China com a ASEAN**

Muito se tem escrito sobre o lugar ocupado pelo Mar do Sul da China na natureza da relação entre a China – crescentemente mais poderosa tanto no plano naval como no aeronaval – e a ASEAN, dando-se conta das várias dimensões do problema – a disputa de soberania pelas Paracel e as Spratly, com a definição de fronteiras marítimas e de jurisdição sobre as Zonas Económicas Especiais, baseada no interesse pelos recursos em hidrocarbonetos e também na pesca. Num contexto de degradação ambiental e de sobre-pesca, a China envia a sua frota pesqueira para estas águas, protegendo-a com navios de guerra e com guarda costeira, com prejuízo evidente para o Vietname e Filipinas. Seja nas Spratlys seja nas Paracel, a China pôs em marcha uma linha de defesa avançada a 800 Km da costa, com patrulhamento, capacidade de reconhecimento, pistas com capacidade para aviões de combate e caças. Sucede que à complexidade técnica da questão e à tendência de ver nos mecanismos institucionais regionais uma incapacidade constante de alterar significativamente o estado de coisas, se têm de acrescentar os interesses de outros jogadores, nomeadamente dos EUA, para quem a liberdade de navegação neste Mar é considerada um interesse vital de segurança nacional (Council on Foreign Relations, 2019). É esta competição a convergir no Sudeste Asiático o maior foco de tensão regional, afetando simultaneamente o Brunei, as Filipinas, a Indonésia, a Malásia e o Vietname.

---

1 Tradução do Autor.

Ora esta questão tem efetivamente um forte peso na estabilidade regional e internacional, na medida em que, como escreve Rocher (2018), avaliando o comportamento chinês: “É também um meio de medir forças com a talassocracia americana que, ela também, através da sua Sétima Esquadra, multiplica as provocações passando nas proximidades das águas chinesas em nome da liberdade de navegação”<sup>2</sup>.

Não se pretendendo neste artigo nem historiar a questão nem abordá-la na sua vertente jurídica, opta-se por centrar a análise no período mais recente privilegiando-se a componente política e securitária. Toma-se, portanto, como início a chegada ao poder de Xi Jinping e a modulação que introduziu na política externa chinesa, a qual, na sua nova assertividade, veio expor novamente os limites de intervenção da ASEAN enquanto grupo, assim como trouxe para a discussão o papel dos EUA na região, neste cenário de enfrentamento crescente entre os dois gigantes. A China de Xi Jinping lançou-se numa *comunidade de destino* com o Sudeste Asiático, em que a primeira é uma espécie de 11.º membro-sombra da ASEAN.

Ao referir-se ao Mar do Sul da China, Donald Weatherbee (2019) classifica-o como motivo para uma *crise existencial* da ASEAN, considerando que está em cima da mesa a intencionalidade de alterar a disposição estratégica regional em que o *hedging* foi a postura assumida. A questão põe-se no facto de os desígnios estratégicos e militares da China em relação ao Mar do Sul da China afetarem a tentativa de formular uma resposta comum dos Estados-membros da ASEAN, conforme o espírito de Bali Concord II e a lógica de atuação da Comunidade Política e de Segurança da ASEAN que defende o pressuposto de indivisibilidade estratégica da segurança dos Estados da ASEAN. Mas esta é a história da ASEAN: um debate constante entre se é possível criar e desenvolver um *esprit de corps* ou se, pragmática e realisticamente, a organização é, antes de mais, uma soma de partes.

Como notou Weatherbee, na ASEAN encontram-se dois ambientes estratégicos, um continental e outro marítimo. Se considerarmos os interesses dos Estados continentais da ASEAN estão sobretudo em causa as ligações à província de Yunnan e não ao Mar do Sul da China, o que obviamente dificulta a obtenção de consensos: “Para tristeza dos Estados-membros cujos direitos no Mar do Sul da China são postos em risco pelas atividades de Pequim, as posições políticas da ASEAN nesta questão refletem um acordo de mínimo denominador comum que evita criticar ou ofender a China”<sup>3</sup> (Weatherbee, 2019, pp. 227-228). Países como o Camboja ou

---

2 Tradução do Autor. Nesta duplicidade e ao abrigo do formato “ASEAN Plus One” foram feitas manobras navais conjuntas entre a ASEAN e a China em 2018 e com os EUA em 2019. Chama-se a atenção para o facto de esta colaboração separada no domínio da cooperação em segurança marítima ser um sinal da capacidade de iniciativa regional (Storey, 2018).

3 Tradução do Autor.

o Laos, mais dependentes da China, podem ser agentes desse veto, e, de resto, a China explora, como seria de prever, o relacionamento bilateral mais do que o relacionamento com o grupo.

Quando Xi Jinping tomou posse como presidente em 14 de março de 2013 tornou-se claro que havia uma disposição de dar ao relacionamento político com o Sudeste Asiático uma atenção acrescida. Pouco tempo depois, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Wang Yi, no seu discurso de 2 de agosto, por ocasião do 10.º aniversário da parceria estratégica ASEAN-China, chamava a atenção para a importância da resolução das disputas no Mar do Sul da China: “A China e vários países do Sudeste Asiático têm disputas sobre soberania territorial e direitos e interesses marítimos, herdados da História. Embora não seja um tema central entre a China e a ASEAN, tem na realidade um impacto nas relações entre a China e a ASEAN” (*apud* Weatherbee, 2019, pp. 248-49), o que trouxe para a mesa das negociações a necessidade de um código de conduta que plasmasse a *Declaração de Conduta* assinada em 2002 e o reforço pelo primeiro-ministro Li Keqiang em outubro desse mesmo ano: “A China continuará a fazer consultas junto dos países da ASEAN para a formulação de um código de conduta para o Mar do Sul da China (...) de uma maneira ativa e prudente e apoiada no princípio de construção de consensos” (Weatherbee, 2019, p. 248). Em 2016, as Filipinas obtiveram do Tribunal Internacional de Justiça o reconhecimento da soberania sobre o recife de Scarborough, ocupado pela China em 2012, no tempo de Gloria Macapagal-Arroyo, mas Rodrigo Duterte, entretanto eleito presidente (2016), seguiu uma orientação pró-Pequim. O Vietname, em particular, tem sofrido frequentemente a prospeção e o patrulhamento nas suas águas territoriais. Mesmo a Malásia, tradicionalmente mais próxima da China, manifestou as suas preocupações e reservas.

Porém, só aquando da Cimeira ASEAN-China, em novembro de 2017, em conexão com a 31.ª Cimeira da ASEAN se anunciaram “negociações substantivas” para a elaboração do referido código de conduta, circulando um *draft* pouco ambicioso e que avançou já no contexto da presidência filipina da ASEAN – ainda que este país não tenha deixado, no entanto, de reiterar, aquando de uma visita de Trump a Manila, também em 2017, o compromisso com o Acordo de Defesa e Cooperação Reforçada e com o Tratado de Defesa Mútua. Pela parte da Indonésia, o presidente Jokowi não tem feito nenhum esforço visível para a resolução do problema e há um alinhamento claro com a participação no eixo global marítima da Rota da Seda Marítima. Vale a pena acrescentar que atingir um código de conduta consensual não impedirá a China de prosseguir os seus desígnios “imperialistas” nesta questão, dado que esta será apenas e só uma declaração de intenções sem a força das disposições normativas usualmente invocadas, como a Carta das Nações Unidas, os princípios da coexistência pacífica, o Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático ou a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Ademais não há nenhuma indicação de quando será finalizado.

Com o “sonho chinês” em marcha e a inauguração de uma ‘nova era’ de Xi, o Mar do Sul da China dividiu ainda mais os países, alguns deles recetivos ao investimento chinês nas áreas das infraestruturas e indústria, no âmbito do grande projeto do regime: a *Belt and Road Initiative*. E a complementaridade económica com a China, associada a uma presença equilibradora dos EUA em termos de segurança está a ser revista, porque o *hedging* do primeiro decénio do século é agora moldado por uma margem de manobra cada vez mais apertada (ISPI, 2019). Não havendo uma tradição de escolha nem por um nem por outro (Rocher, 2018), a marca de atuação da ASEAN, herdada da Guerra Fria, era deixar as opções em aberto e agora, mais do que nunca, existe o temor de que um ultimato lhes seja feito por uma das partes. Na guerra comercial em curso entre os EUA e a China, tirar vantagens sem alinhar, não permite ignorar que a China é desde 2010 o primeiro parceiro comercial da ASEAN e que em 2018 o volume total das trocas comerciais atingiu um valor de 530 mil milhões de Euros. Os EUA, por seu turno, são o terceiro país com quem a ASEAN faz mais trocas, com um valor estimado em 245 mil milhões de Euros (Rocher, 2018)<sup>4</sup>. Dados que não só não são despiçiosos como mostram que as modulações políticas ficam frequentemente reféns desta interdependência.

### A “Centralidade” da ASEAN

O conflito do Mar do Sul da China, expondo as vulnerabilidades do grupo e a tensão entre gigantes, põe em causa a dificuldade de implementar a desejada centralidade da organização quando se exclui da agenda multilateral o que a China pressiona para que fique de fora. O pilar político-securitário, não obstante, cria as condições e as instâncias para um debate alargado, também com as grandes potências, ainda que, no que à resolução de conflitos ou à prevenção de crises, sofra de uma tibieza evidente. Com efeito, esta bipolaridade China-EUA, nas dimensões política, securitária e económica lança para debate um conjunto de preocupações e de atitudes, já aludidas, em que o Sudeste Asiático tenta contornar alinhamentos com um ou com outro e ao não tomar partido a uma paralisia que tem como efeito a necessidade de os Estados da ASEAN lidarem com a falta de um verdadeiro comunitário e o conseqüente recurso ao apoio externo: as Nações Unidas, os tribunais internacionais ou

---

4 Não é despropositado lembrar o peso demográfico do bloco ASEAN (645 milhões de pessoas) e que o seu PIB acumulado de 2530 mil milhões de Euros (2018) o torna no quinto bloco mundial e que o seu crescimento médio de 5,1% desde 2011 a transformou numa região atrativa para o investimento estrangeiro.

um aliado. Nesta “navegação” fica igualmente claro que a ASEAN não é central nas relações entre as duas potências e que países como a Índia e o Japão se envolvem progressivamente projetando o seu poder e tentando estruturar um novo equilíbrio de poderes, via alinhamento com os EUA, plasmado no recente conceito de Indo-Pacífico e no Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD), entre os EUA, a Índia, o Japão e a Austrália. É este o contexto em que se procura lançar uma plataforma multilateral para um “Indo-Pacífico Livre e Aberto” como alternativa à China como parceiro para o desenvolvimento, o que não só seria mal recebido em Pequim como provocaria divisão interna no seio da ASEAN.

Em todo o caso a interdependência resultou na adoção do que a ASEAN chamou de “equilíbrio dinâmico”, um sistema que exclui um poder preponderante e que privilegia a estabilidade e a cooperação com os EUA e a China, muito embora o conceito enferme de fragilidades evidentes: a disposição veemente da China em transformar o Sudeste Asiático numa esfera de influência e a ameaça de que os interesses económicos da ASEAN seriam prejudicados com a insistência de internacionalizar, o que a China insiste ser uma disputa de natureza bilateral.

É certo que apesar de ter sido criado um dispositivo de *fora* diplomáticos no seio da ASEAN, incluindo o Fórum Marítimo da ASEAN, ainda que mais do que encontrar uma resposta comum para enfrentar a China se definam linhas de divisão no interior da própria organização. No plano bilateral, há algumas mudanças recentes a registar: o acordo de defesa entre a China e Singapura, assinado a 20 de outubro de 2019 (Parameswaran, 2019), que reforça o compromisso e que resume uma conjugação de fatores para os quais contribuem a crescente assertividade chinesa, a competição China-EUA e a acomodação de uma nova geração de líderes políticos em Singapura. Ora este tipo de abordagem é só uma manifestação clara de que a China pretende redimensionar a arquitetura de segurança regional através do estabelecimento de novas parcerias de defesa na região, parcerias estas que incluem novos “acordos, diálogos e facilidades” que tenderão a densificar o relacionamento (Parameswaran, 2019). Singapura assume muito abertamente este compromisso e considera negativa a subida de tom no confronto entre Pequim e Washington<sup>5</sup>.

Outra dimensão fundamental desta questão é o estabelecimento de nexos com as grandes potências da região, nomeadamente com países como a Índia, o Japão

---

5 O ministro da Defesa de Singapura, Ng Eng Hen, declarou publicamente que o custo de um conflito no Mar do Sul da China seria *demasiado elevado* (Shams, 2019).

ou a Austrália (Rudd, 2018). É aqui que podemos discutir se está em formação uma *deriva* em torno de um eixo do Indo-Pacífico. Na reconfiguração recente que a competição entre os EUA e a China tem produzido, é importante conhecer a reação dos Estados-membros e da própria ASEAN à ideia de um *Indo-Pacífico Livre e Aberto*. Promovida acima de tudo pelos EUA, esta ideia pode ter implicações na centralidade da ASEAN e na sua arquitetura de segurança, nomeadamente porque exerce pressão adicional às posturas tradicionais, desde o não-alinhamento e o *hedging* até à sempre evitada e potencialmente dolorosa decisão de tomar partido. Em certa medida, a não surpreendente ambiguidade não pode ser desligada do facto de o Diálogo Quadrilateral de Segurança (Quad) acusar uma falta de concertação e de propósito comum. A seletividade ambivalente nos nexos externos pressupõe uma adaptabilidade e realinhamentos casuísticos, em que se tenta cultivar uma equidistância, com base num cálculo constante de perdas e ganhos. Ora, como se sabe, a Índia tem, desde a sua *Look East Policy* e agora de forma mais exuberante durante a administração Modi, um ascendente importante no Sudeste Asiático. No contexto da contida competição China-Índia, a ASEAN remete-se ao seu posicionamento não habitual de ser recetiva sem se comprometer demasiado, ainda que o envolvimento crescente dos EUA com a Índia seja outra forma de exercício de pressão com que a organização e o grupo terão de lidar.

Com efeito, a centralidade da região Ásia-Pacífico nas relações internacionais e o lugar cimeiro da China induz quase intuitivamente a olhar para a Índia como o contrapeso, a competir no espaço do Índico. Com uma demografia favorável e um crescimento económico auspicioso, tem despertado um interesse crescente para o estabelecimento de alianças: Estados Unidos e Japão à cabeça, mas outros como a Austrália, Singapura ou mesmo a França jogam o jogo clássico do *balance of power*, para deter o que poderíamos classificar como “abuso de posição dominante” chinês. Para além de amplamente envolvida com o Paquistão, a China tem desenvolvido laços com países tradicionalmente incluídos na esfera de influência da Índia, como o Sri Lanka, o Nepal ou as Maldivas e apostado na criação de instituições financeiras locais, como o Asian Infrastructure Investment Bank, para além de ter uma balança comercial favorável e de não ter sido ultrapassada a disputa fronteiriça – em Arunashal Pradesh, do lado indiano, e no Tibete, do lado chinês –, ainda que, apesar de tudo, persista como nota dominante no diálogo entre os rivais a cordialidade. A Índia resiste a uma formalização das alianças, numa espécie de não comprometimento que convive com a ambiguidade ditada pela necessidade, ao mesmo tempo que se procura aumentar a sua capacidade de influência à escala global, embora numa posição negocial de uma assertividade que toca, em alguns temas, a inflexibilidade. Em 2003, Subrata K. Mitra, chamava-lhe *reluctant hegemon*.

Embora o discurso de Modi, em apoio de um vigoroso nacionalismo, aponte para a defesa da integração económica e do reforço do comércio, têm sido adotadas medidas de caráter protecionista e criados obstáculos à conclusão de vários acordos, com efeitos expressivos numa característica em que a China leva de novo a melhor: a conectividade<sup>6</sup>.

De ressaltar que a estratégia *Free and Open Indo-Pacific*, não tem um conteúdo muito claro e tem sido encarada como uma forma de conter as capacidades da China de domínio das águas, comércio e diplomacia asiáticas. Põe ênfase na soberania dos Estados, secundarizando coligações multilaterais coerentemente com a postura “nacionalista” de Trump. A ideia de promover laços com as três “outras” potências – Japão, Índia e Austrália – inscreve-se na lógica de conter a assertividade chinesa e a abordagem bilateral, em substituição da multilateral falhada com a “queda” da Parceria Trans-Pacífico. De referir que o Japão lançou uma aliança informal e implicitamente anti-chinesa, “The Quad”, que inclui a Índia, a Austrália e os Estados Unidos – *quadrilateral security dialogue*, proposta de Shinzo Abe, lançada em 2007 e reanimada nas cimeiras da ASEAN e da Ásia Oriental de 2017, em Manila; no quadro da Quad têm ocorrido conversações no sentido de apresentar uma alternativa à *Belt and Road Initiative*, com o Japão a defender uma *Free and Open Indo-Pacific Strategy* mais ampla, incluindo infraestruturas de elevada qualidade.

---

6 Desde que Modi assumiu a liderança, em maio de 2014, que tem procurado dar à Índia uma maior projeção global. Começou por lançar o *Neighbourhood First* para se aproximar dos mais próximos geograficamente e lançou o *Act East* direcionado para o Sudeste Asiático, estreitando laços com a ASEAN ou com a Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC), que agrega o Bangladesh, a Índia, o Myanmar, o Sri Lanka, a Tailândia, o Nepal e o Butão e pretende ser um acordo de comércio livre. Outro vetor fundamental é a política marítima e a aposta na formação de uma região Indo-Pacífico, sendo que 90% do volume e 77% do valor do comércio internacional é feito por mar. Claro que esta equação não pode ser separada de a China ter também ela uma presença crescente no Índico, ameaçando claramente a supremacia da Índia numa esfera de influência tradicionalmente sua. A *Belt and Road Initiative*, apostada na cooperação e na conectividade, mas sustentada igualmente em atividade militar no Índico, a sua atividade vinculada na região dos Himalaias – a disputa com o Butão pelo planalto de Doklam – e as relações com os vizinhos da Índia, em especial com o Paquistão mediante a construção do corredor económico China-Paquistão, através de Caxemira, criam o desconforto do “cerco”. Não obstante, as relações comerciais com a China, que é o seu segundo parceiro depois da UE, são para continuar sólidas e em alguns tabuleiros diplomáticos há convergência, como seja o apoio à entrada na Organização de Cooperação de Xangai (2017) ou a participação no Asian Infrastructure Investment Bank, de que detém 7,5%.

## Notas Conclusivas

Como referiu Shambaugh (2018), a competição sino-americana no Sudeste Asiático não é nem “aguda” nem de “soma zero”. O Sudeste Asiático surge como um epicentro da mesma e está posto perante uma pressão crescente nesta competição, que não só não pode ignorar como procura aproveitar em seu benefício – do ponto de vista económico, países como o Vietname e, em menor escala, a Tailândia e a Indonésia, têm lucrado com a guerra comercial em curso.

O desenvolvimento institucional ocorrido no seio da ASEAN no âmbito da paz e segurança expõe os limites do *soft power* (Patel, 2019). Acima de tudo o que ficou definido na declaração de 2012 (Bali Concord II) carece de uma consubstanciação que a não-intervenção, o consenso e o não uso da força – a herança da coexistência pacífica plasmada no *ASEAN Way* – acabam por limitar, comprometendo uma abordagem coerente às crises e às inúmeras questões de segurança – terrorismo transnacional, refugiados, migrações, tráficos vários, etc. Mas esta é ao mesmo tempo a condição de sobrevivência e a chave para a sua continuidade e resultados alcançados. E se é verdade que as insuficiências estão identificadas, também ainda não se encontraram lógicas ou mecanismos de intervenção diversos dos existentes. Mesmo que algum dos Estados-membros lance uma ameaça com efeito sobre os outros, tem a garantia de que as reações podem ser limitadas, em última análise, por um veto do próprio. E esta tem sido a marca de uma organização em que as sucessivas crises, discutidas nos *fora* próprios, com parceiros internacionais – sublinhe-se a importância do Fórum Regional da ASEAN e da noção de *diplomacia preventiva* –, têm sido maioritariamente ultrapassadas internamente. Muito recentemente, a crise dos Rohingya, no Myanmar, ilustra bem esta característica: a postura não-confrontacional não conseguiu estancar a deslocação forçada deste povo para o Bangladesh.

Como noutras ocasiões sucedeu, alguns Estados-membros procuraram usar os mecanismos bilaterais (caso da Indonésia) ou assumiram uma posição abertamente crítica (caso da Malásia). No coletivo, o *statu quo* manteve-se. E no que toca ao Mar do Sul da China, como se viu ao longo do artigo, a procura de uma solução pacífica para esta disputa de direitos, lançada em 1992, só evoluiu para uma Declaração de Conduta atingida em 2012, e na decisão de avançar para um Código de Conduta sem conclusão à vista. Neste desfavor do multilateralismo, o bilateralismo e as dissonâncias entre Estados-membros têm beneficiado a China – o já citado caso do Camboja e do bloqueio a uma declaração conjunta da organização em 2016.

Uma ASEAN descentrada no funcionamento, mas central na confluência de interesses dos grandes do mundo, é uma ASEAN a gerir um dilema existencial mais agudo neste momento, mas que é uma espécie de pecado original de que não se libertou.



## Referências Bibliográficas

- Council on Foreign Relations, 2019. *What is ASEAN?* Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-asean>. Consultado em 10.01.2020.
- Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 2019. *China-Southeast Asia Relations: From the Cold War to the "New Era"*, 27 September. Disponível em: <https://www.ispionline.it/en/publicazione/china-southeast-asia-relations-cold-war-new-era-24019>. Consultado em 10.01.2020.
- Parameswaran, P., 2019. Why the new China Singapore defense agreement matters. *The Diplomat*, 23.10. Disponível em: <https://thediplomat.com/2019/10/why-the-new-china-singapore-defense-agreement-matters/>. Consultado a 07.01.2020.
- Patel, C., 2019. *Embrace Soft Power (but Recognize its Limits)*. Chatham House, 12 June. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/embrace-soft-power-recognize-its-limits>. Consultado em 05.01.2020.
- Rocher, S. B., 2018. La coopération chinoise en matière d'armement vers les pays de l'ASEAN: une diplomatie d'influence, in *Revue de Défense Nationale*, n.º 812, pp. 106-111.
- Rudd, K., 2018. *The United States, China and Southeast Asia: Can ASEAN find a New Strategic Equilibrium?* Asia Society Policy Institute. Disponível em: <https://asiasociety.org/policy-institute/united-states-china-and-southeast-asia-can-asean-find-new-strategic-equilibrium>. Consultado em 10.01.2020.
- Shambaugh, 2018. US-China rivalry in south-east Asia: power shift or competitive coexistence? *International Security*, 42(4), Spring, pp. 85-127.
- Shams, S., 2019. Singapore defense minister: Cost of conflict in South China Sea 'too high'. *Deutsch Welle*, Interview (19.02). Disponível em: <https://www.dw.com/en/singapore-defense-minister-cost-of-conflict-in-south-china-sea-too-high/a-47568024>. Consultado a 05.01.2020.
- Storey, I. e Cook, M., 2018. *The Trump administration and south-east Asia: America's Asia policy crystallizes*, Perspective no. 77, Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute, 29 Nov. Disponível em: <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/item/9225-201914-the-trump-administration-and-southeast-asia-the-hanoi-summit-and-us-policy-in-southeast-asia-by-malcolm-cook-and-ian-storey>. Consultado em 06.01.2020.
- Tan, S. S., 2020. Consigned to hedge: south-east Asia and America's 'free and open Indo-Pacific' strategy. *International Affairs*, Volume 96, Issue 1, January, pp. 131-148. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iiz227>
- Weatherbee, D. E., 2019. *ASEAN's Half Century: A Political History of the Association of Southeast Asian Nations*. London: Rowman & Littlefield.
- Weatherbee, D. E., 2015. *International Relations in Southeast Asia, The Struggle for Autonomy*, 3<sup>rd</sup> edition. London: Rowman & Littlefield.



## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos publicados

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

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

---

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus

---

### **Política Editorial**

A *Nação e Defesa* proporciona um espaço de investigação e reflexão privilegiando paradigmas e perspetivas distintas, essenciais ao conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa internacional e nacional, no plano teórico e aplicado. Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

É uma publicação periódica de carácter científico, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos, encontrando-se anotada em várias bases de dados. A revista proporciona o acesso público livre e imediato a todo o seu conteúdo. Publica artigos em língua portuguesa, espanhola, francesa e inglesa.

### **Editorial Policy**

*Nação e Defesa* provides a space for research and debate privileging different paradigms and perspectives, essential to knowledge and to the analysis of subjects within the context of international and national security and defense, both at the theoretical and applied levels. Its priority is to promote a multidisciplinary approach, namely in the field of Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, Public International Law and Economics.

It is a periodic scientific publication, which adopts peer review system in the admission and approval of the submitted articles, being annotated in several databases. The journal provides free and immediate public access to all of its content. Publishes articles in Portuguese, Spanish, French and English.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

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

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

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

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

A revista Nação e Defesa adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrônicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

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

### **Declaração de Direitos de Autor**

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos e condições:

Conservam os direitos de autor e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob "<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>" \t "\_new" Licença Creative Commons Attribution, que permite a partilha do mesmo com reconhecimento da autoria e publicação original nesta revista.

Os Autores têm autorização para celebrar separadamente contratos adicionais, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.

## COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt) observing the following rules:

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

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

The article, without the author's name and accompanied by the Identification Form available in "[https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/author\\_form.pdf](https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/author_form.pdf)" author\_form.pdf duly completed, will be evaluated anonymously (blind peer review).

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

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

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

### **Copyright**

Authors retain copyright and grant the Journal the right to first publication, while simultaneously agreeing to a Creative Commons Attribution License, which allows others to share their work on condition that they cite the original author(s) and recognise that the latter's work was first published in this Journal.

Authors are authorised to enter into additional contracts separately, for non-exclusive distribution of the version of the work that is published in this Journal (e.g. publication in an institutional repository or as a book chapter), subject to recognition of initial publication in this Journal.





idn nação e defesa

EXTRA DOSSIÊ

NUNO CANAS MENDES O *GREAT GAME* NO SUDESTE ASIÁTICO: A CHINA, A ASEAN E O MAR DO SUL DA CHINA



idn Instituto  
da Defesa Nacional

