

A Importância do Bi-Multilateralismo nas novas Relações Internacionais. Impactos para a Defesa Nacional

Coronel
Luís Manuel Brás Bernardino



“...O mundo está a atravessar mudanças geopolíticas profundas, que vêm reforçar as megatendências que já afetam a UE. As implicações a longo prazo da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, nomeadamente para a energia, a alimentação, a economia, a segurança, a defesa e a geopolítica, afetarão claramente a trajetória da Europa...”¹.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, “Relatório de Prospetiva Estratégica de 2022”, Bruxelas, 29.6.2022, COM (2022) 289, p. 1

Introdução*

Vivemos num mundo complexo e, cada vez mais, interdependente, caracterizado pela interação de múltiplos e multifacetados atores, que atuando numa dimensão local ou regional, passaram a ter impacto global. Este é o paradigma atual da globalização crescente, refletida na complexidade do sistema político internacional e na transformação dos fenómenos sociais para uma escala planetária, associando, quase sempre, uma

dimensão espacial ligada ao ciberespaço e à ciberconflitualidade.

Neste contexto, para compreender os fenómenos sociais obriga-nos a uma análise mais dinâmica, integrada e multidimensional, pois que a globalização tornou mais complexa a sua abordagem e mais difícil o seu entendimento e, conseqüentemente, a nossa capacidade de resposta.

As correntes ultraortodoxas das Escolas das Relações Internacionais, tais como o Realismo, o Liberalismo e até o Construtivismo², associado aos Estudos de Segurança e à Escola de Copenhague, passaram a não dar resposta à necessidade de entendimento dos conflitos modernos e de analisar a conflitualidade em cenários multidimensionais, em que os atores, o espaço e a conjuntura, são cada vez mais complexos e imperceptíveis (Buzan e Hansen, 2012).

O que procuramos neste artigo de reflexão, intitulado “A importância do Bi-Multilateralismo nas novas Relações Internacionais. Impactos para a Defesa Nacional” é provocar a discussão académica sobre a necessidade de colocarmos em causa a cooperação internacional atual e o papel dos Estados e das Organizações à luz das Teorias das Relações Internacionais, e apontar para a necessidade de termos uma visão inovadora, dinâmica e estratégica, que nos permita compreender melhor os problemas sociais, e melhorar a forma de lhes dar resposta... nomeadamente ao nível da Defesa Nacional.

O Impacto global dos conflitos regionais

A globalização transformou os conflitos regionais e deu-lhe uma dimensão global que impacta a geoeconomia, o comércio mundial e a segurança mundial. É por esse motivo um multiplicador dos efeitos das crises e dos conflitos, que passaram a ser uma responsabilidade, não apenas dos Estados diretamente envolvidos na sua previsão e resolução, mas de todos, e especialmente das principais Organizações Internacionais no sistema mundo, pois problemas complexos exigem soluções integradas e de maior alcance... só possível ao nível das organizações e conjugadas estrategicamente com as capacidades dos Estados-Membros.

Segundo este paradigma, o impacto global dos conflitos regionais tem contribuído para uma maior dificuldade em compreendermos o Sistema Político Internacional e vêm contribuindo ainda, em nossa opinião, para criar alguma anarquia no quadro das “novas” Relações Internacionais. Por outro lado, a nova tipologia de guerras e conflitos, e o novo e desafiante quadro de ameaças e riscos que afetam os Estados e as Organizações, têm tido um impacto significativo na segurança, na economia global, nomeadamente na geoestratégia energética, e nomeadamente no acesso e distribuição de hidrocarbonetos, afetando muito especialmente as questões do desenvolvimento e da segurança global (Rodrigues e Borges, 2022).

Temáticas como a governança democrática, os Direitos Humanos e as lutas das minorias éticas e religiosas, as questões de gênero e ainda o impacto global das alterações climáticas, bem como o terrorismo e a criminalidade, entre outras, têm contribuído para tornar mais complexo e difícil o entendimento do real impacto na nossa sociedade e especialmente na melhor forma de darmos resposta aos desafios do amanhã. Essa é a realidade que vivemos já hoje na nova conflitualidade que estão mais próximos da guerra híbrida³, e dos fenómenos associados ao ciberterrorismo, à ciberconflitualidade e em breve aos conflitos de nova geração associados à conquista e à capacidade de operar no espaço.

Neste contexto, a emergência de uma ordem multipolar e o surgimento de novas potências regionais e globais com capacidade nuclear, cibernética e espacial, tem contribuído para tornar o puzzle mais intrincado e muito mais complexo. Um puzzle onde a capacidade para influenciar a ordem global passou a ser mais frequente e a colocar em outros patamares de decisão geopolítica a resposta aos problemas securitários emergentes.

Este aspeto é especialmente reconhecido na atual situação de guerra na Europa que opõe a Federação Russa à Ucrânia e, mais recentemente, na guerra entre Israel e o Hamas/Palestina na Faixa de Gaza, onde temos constatado que o impacto destes conflitos são não só regionais, como globais, afetando a economia e as finanças, e especialmente desestabilizando os mercados energéticos mundiais.

Este paradigma de conflitualidade poderá ainda evoluir possivelmente para uma escalada nuclear perigosa que colocará certamente enormes desafios para os Estados e principalmente para as Organizações, nomeadamente as Nações Unidas (NU) que procura tornar-se relevante e persistente aos “ventos da mudança” internacional.

Neste inovador e desafiante paradigma em que parece existir uma fragilidade dos Estados e uma menor capacidade das Organizações, parece ser cada vez mais necessário existir uma complementaridade estratégica entre o que pode ser o papel do Estado e das Organizações em conflitos assimétricos de alta intensidade.

Na nova ordem internacional que se perfila, este será um tema que deve preocupar os líderes mundiais e encontrar na atual dinâmica que parece afastar os Estados das Organizações, um maior engajamento na procura de soluções mais integradas e complementares entre a força e o poder dos Estados e o valor e a legitimidade que é conferida ao multilateralismo na gestão e resolução de conflitos internacionais.

O papel do Estado e das Organizações Internacionais nas Relações Internacionais

As Teorias das Relações Internacionais colocam, quase sempre, os problemas sociais ao nível do Estado e teorizam em torno da sua condição de governabilidade (governance) ou

na incapacidade de conferir segurança e desenvolvimento sustentado à população que materializa o território e à identidade política que o caracterizam. Mas será que atualmente o Estado terá essa relevância e será que é ao Estado que compete resolver os complexos problemas securitários nas suas múltiplas dimensões?

Esta é certamente uma resposta que não é fácil e direta, até porque não devemos generalizar, nem particularizar, pois que os conflitos intraestatais com impacto regional passaram a ser uma responsabilidade regional e global. Este paradigma é bem visível em África, onde foi idealizada pela União Africana (UA) em 2002 a designada “Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA)”⁴, que se centra acima dos Estados e transporta para as Organizações Regionais Africanas a capacidade (e a responsabilidade) para, em conjunto, procurar intervir e garantir condições de resolução dos conflitos⁵.

Este multilateralismo efetivo ultrapassa e é impulsionado pela incapacidade do Estado em resolver os seus problemas de segurança, e de transferir para o nível regional (e muitas vezes global) a resolução dos conflitos. O conflito que, sendo localizado, extravasa as fronteiras e o nível de empenhamento e de impacto na sociedade, pois que nem só as fronteiras se tornaram dinâmicas e voláteis, como porque muitos destes conflitos deixaram de ser referenciados numa carta topográfica e num espaço físico contíguo, e facilmente identificados e circunscritos no espaço e no tempo.

A cooperação como forma de resolução dos conflitos

Neste novo contexto, volátil e globalmente perigoso, a cooperação parece ser, nas suas múltiplas dimensões, a melhor forma para conseguir resolver conflitos que ultrapassam as capacidades dos Estados... mesmo aqueles Estados que são as potências globais atuais. A cooperação deve assim ser entendida, neste contexto, como uma relação benéfica e profícua entre entidades que visam alcançar objetivos comuns, adotando estratégias convergentes com o objetivo comum de controlar, resolver ou minorar os efeitos nefastos de um determinado conflito.

Na resolução de conflitos, a cooperação internacional surge mesmo como a melhor (e, por vezes, a única) forma de colocar o diálogo e a diplomacia preventiva como um elemento de resolução pacífica de um conflito. Ou também pode funcionar em sentido oposto, como um elemento de pressão para a resolução de um dado diferendo... o que parece ser uma das saídas viáveis para o atual conflito entre a Rússia e a Ucrânia, onde a cooperação diplomática entre alguns países (mesmo em alianças improváveis) pode levar a Rússia a encetar negociações para a paz... vamos ver se será possível.

Por outro lado, a cooperação entendida entre países, no que designamos por “cooperação bilateral”, parece ser, atualmente, redutora e pouco eficiente no seu propósito, pois nem sempre se assume como a legítima e normativa forma de assumir determinada postura num cenário de conflitualidade. Ou seja, normalmente não tem legitimidade outorgada para poder invadir território ou assuntos alheios, quando muitas vezes a cooperação

entre determinados Estados não é entendida como neutral, positiva na resolução dos conflitos ou em situações bem mais complexas, quando não tem legitimidade à luz do Direito Internacional.

Por outro lado, a cooperação multilateral é um assumir de que juntos somos mais fortes e mais legítimos, o que também nem sempre resolve ou trava a conflitualidade num Estado e numa Região... basta ver o número de missões de paz que as NU levam a efeito pelo mundo inteiro, e especialmente em África, para perceber que pode ter legitimidade, mas muitas vezes não têm sucesso nos seus propósitos.

Contudo, o multilateralismo está na ordem do dia, e é vista por muitos especialistas como a melhor forma de intervir num conflito, especialmente quando a cooperação é construída em termos de Organizações Internacionais que têm alcance, capacidade e legitimidade global, o que nem sempre acontece.

Neste contexto de complexidade crescente dos problemas globais, onde poderemos a título de exemplo referenciar a pandemia da covid-19, a crise energética global e as já abordadas guerras Rússia-Ucrânia e Israel-Hamas/Palestina, parece que nem os Estados nem as Organizações mostram ter capacidade plena para resolver os problemas e alinhar soluções integradas para as situações complexas que enfrentamos atualmente.

Neste contexto, o que se pretende demonstrar é que existe a necessidade de olhar o mundo de uma forma diferente e apostar na multiplicação do potencial e do poder que pode advir da cooperação bi-multilateral. Uma cooperação que articula estrategicamente uma análise na perspetiva do Estado e integra a abordagem multilateral que pode ser complementar, potenciadora e mais completa... pois que procuramos soluções integradas e articuladas para fazer face a problemas complexos globais.

A Cooperação bi-multilateral na resolução de conflitos

Esta nova forma de analisar e abordar os problemas globais implica, necessariamente, um maior engajamento dos Estados e das Organizações nos problemas globais, um reforço do diálogo bi e multilateral, uma melhor assunção de que a cooperação estratégica é a ferramenta essencial na resolução de conflitos.

Este paradigma assenta no reforço da cooperação internacional alicerçada numa visão estratégica conjuntural dos problemas, o que implica também uma maior dinâmica e um maior conhecimento dos problemas e das suas reais capacidades de resolução. Por outro lado, pretende-se uma cooperação estratégica que combina potencial com legitimidade, capacidade com vontade e recursos com estratégias.

A cooperação bi-multilateral é a epistemologia do pensamento crítico, da ação construtiva e da ideologia da razão em prol de um reforço da cooperação entre Estados e

Organizações e reforçar o papel da cooperação estratégica na resolução de conflitos. Uma cooperação que valoriza e potencia o papel dos Estados como atores do sistema Internacional, mas que reforça também o papel central dinamizador e legítimo das Organizações, o que nos conflitos atuais permite, desde logo, um maior envolvimento na construção da paz e na procura de soluções optimizadas para resolver os conflitos.

Neste contexto, os Estados reforçam a sua cooperação bilateral com uma visão multilateral nos contextos de interesse conjuntural, ou seja, os protocolos e as iniciativas bilaterais deixam de ser puramente do domínio e da responsabilidade dos Estados, para integrar política e estrategicamente as Organizações que assumam responsabilidade na resolução dos conflitos regionais.

Por norma, as NU, a UE, a UA, mas também outras Organizações Internacionais menos expostas à conflitualidade regional poderão sair reforçadas se forem valorizadas como elemento adicional da relação entre os Estados e de reforço da cooperação multilateral, entre ou a favor de Organizações que podem e devem cooperar estrategicamente para uma mais eficaz e eficiente resolução de conflitos.

A cooperação bi-multilateral é simultaneamente um desafio e uma oportunidade para Estados e para Organizações, que necessitam de se tornarem mais relevantes no contexto da cooperação internacional. Um verdadeiro desafio, pois coloca em causa estigmas e dogmas que herdamos das últimas décadas nas Relações Internacionais. Mas, ao mesmo tempo, constitui uma oportunidade, não só de ganharem relevo no contexto das “novas” Relações Internacionais, como serem capazes de assumir que, conjuntamente, serão mais fortes e mais capazes de fazer face aos desafios do futuro... esse é o paradigma dos líderes político-militares da atualidade... o de reinventarem a cooperação internacional e de assumirem maior protagonismo na defesa dos interesses comuns e mais concretamente na resolução partilhada dos conflitos modernos.

Contributos do bi-multilateralismo para a Defesa Nacional

A Defesa Nacional tem por objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional, contra qualquer agressão ou ameaça externas (ou cada vez mais internas e transnacionais). A Defesa Nacional⁶ assegura ainda, conforme estipulado na legislação vigente em muitos países, o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional.

Ora, estes compromissos podem ser assegurados de diferentes formas e alcançar diferentes objetivos, muito por via das referências emanadas nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional (CEDN)⁷ e das orientações governamentais que derivam das Políticas de Defesa Nacional⁸ de cada Estado. Por norma, assistimos, em Portugal e na maioria

dos países da Europa, a uma separação estrutural e operacional entre o que é entendida como cooperação bilateral, mais no âmbito da Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) que se materializa nos “Programas Quadros” assinado entre Estados e na Cooperação Técnico-Militar (CTM) que lhe dá corpo; e a cooperação multilateral.

Também, por norma, a cooperação bilateral é mais intuitiva, simples e estruturante para o Estado, pois que assenta em relações de proximidade e normalmente para períodos não muito longos e com objetivos mais limitados, o que lhe confere também maior flexibilidade e previsibilidade. Por sua vez, a cooperação multilateral é de maior alcance, implica compromissos maiores e cumpre objetivos de médio-longo prazo, integrando normalmente projetos de maior complexidade e com maior volume de meios empregue, o que leva também a um maior compromisso político do Estado.

Em cenários complexos e em face da atual realidade internacional, onde os Estados e as Organizações, como vimos, são afetados por problemas de elevada complexidade geopolítica, importa aos governos resolver os seus problemas de (in)segurança garantindo a salvaguarda e a boa gestão de recursos.

Aspeto que nem sempre é conseguido quando atuamos com instrumentos de cooperação completamente desarticulados e desconetados. Este é o dilema dos tempos modernos, fazer mais e melhor com muito menos... o que implica, necessariamente, uma nova abordagem estratégica para a Defesa Nacional, e nomeadamente o criterioso emprego de meios e instrumentos em apoio da política externa, desejavelmente em plena coordenação estratégica e focado em objetivos comuns.

Neste contexto, parece-nos que fará sentido avaliar da possibilidade de conjugar mecanismos bi e multilaterais de cooperação, articulando o que se faz com cada Estado ao nível da cooperação bilateral, com os efeitos que se pretende no nível regional, ou multilateral. Na prática, implica saber quais são as dinâmicas regionais e qual o papel de cada Estado com que cooperamos bilateralmente no contexto regional de inserção, e poder aferir de que forma poderemos contribuir, bilateralmente, para essa presença no contexto regional de inserção.

Este “inovador” paradigma de olhar a cooperação internacional vai obrigar-nos a acompanhar, em permanência, o que se passa ao nível multilateral e na dimensão regional, bem para além das NU, da NATO e da UE; e a relacionar-se e posicionar-se como parceiros ou, no mínimo, saber quais são as prioridades estratégicas e como podemos ser produtores de segurança nesses contextos.

A cooperação bi-multilateral procura aprofundar e dar corpo a esta visão estratégica, articulando o que se pretende na cooperação multilateral com a envolvente bilateral ou Estado-a-Estado na procura de soluções otimizadas que devem ser articuladas, complementares e consequentes. Esta aproximação implica um melhor posicionamento e maior conhecimento das dinâmicas regionais nas áreas de interesse conjuntural (no caso de Portugal em África) e nomeadamente conhecer as dinâmicas no seio das Organizações Regionais (pois até que

em certa medida estas são atualmente, no continente africano, as principais dinamizadoras dos processos de gestão dos conflitos regionais).

Implica assim, na prática, uma maior aproximação às Organizações Regionais e uma participação mais ativa no domínio multilateral, sendo articulada, em cada momento, com a cooperação bilateral que é feita com os Estados que integram essas organizações. Pois que não nos parece ser possível conhecer e interagir com o Estado, num projeto de cooperação bilateral, sem saber quais são as prioridades que este definiu para a sua intervenção no contexto regional onde está inserido.

Esta aproximação entre o engajamento multilateral no seio das organizações e a ligação bilateral na cooperação entre Estados independentes é o cerne do bi-multilateralismo e será, no futuro, um dos principais desafios para os Ministérios da Defesa Nacional em complemento da Política Externa do Estado; o de saber, em cada momento e em cada lugar, como articular a cooperação e o envolvimento multilateral com a cooperação entre Estados. Como saber onde cooperar na dimensão bilateral, tendo por objetivo final o contributo para aquilo que são as capacidades definidas e mais úteis (e necessárias) para esses Estados no contexto regional onde estão inseridos.

Esta também é uma lógica de cooperação que traduz um maior engajamento dos Estados cooperantes na cooperação bilateral, pois é amplamente reconhecido que existe, na dimensão multilateral, uma aposta no reforço das capacidades operacionais (e normalmente da presença e da efetividade operacional) desse Estado na participação e na influência regional... o que contribui também para um ganho de protagonismo internacional como produtor de segurança regional.

Conclusões

Estamos, atualmente, perante um dilema extremamente desafiante, o de sermos capazes de resolver os dilemas de segurança e de subdesenvolvimento que desafiam as nossas sociedades, otimizando os escassos meios e recursos de que dispomos. Procuramos neste contexto construir um paradigma novo, onde as soluções para os problemas mais complexos, passam por reforçar a cooperação entre Estados e Organizações e assumir entendimentos mais objetivos, estratégicos e capazes de fazer a diferença no quadro dos atuais desafios societários... nomeadamente ao nível da segurança.

A cooperação bi-multilateral resulta de uma maior integração estratégica entre Estados e Organizações, não só na identificação dos problemas, mas principalmente na construção de soluções mais robustas, legítimas e de maior alcance para a conflitualidade. Esse é um desafio urgente e muito complexo em quase todos os continentes, pois que os conflitos têm ganho um maior protagonismo, complicando a vida em sociedade, e em muitos casos extravasando as capacidades de resolução dos Estados, para se tornar num conflito regional com implicações globais.

Esta complexidade crescente dos conflitos regionais e dos problemas do futuro exigem respostas estratégicas, mais robustas e de maior alcance, só possível através da cooperação bi-multilateral, ou seja, implicando um maior comprometimento entre Estados e Organizações, pois que para fazer face aos problemas complexos de hoje necessitamos de ter, no futuro, soluções integradas entre Estados e Organizações.

Estas soluções mais integradas só serão possíveis de implementar se os Ministérios da Defesa e os Ministérios dos Negócios Estrangeiros demonstrarem capacidade para articular estratégias e para empregar o instrumento militar, ou seja, as suas Forças Armadas, em projetos bi-multilaterais de cooperação em prol da segurança regional e global, mas sempre na defesa dos superiores interesses nacionais.

Bibliografia

BAUER, Alain e RAUTER, Xavier (2007). *Le nouveau chaos mondial*. Paris: Editions Rialx. ISBN 2849010707.

BERNARDINO, Luís Manuel Brás (2008). *Estratégias de Intervenção em África. Uma década de Segurança e Defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Editora Prefácio, 2008, ISBN 978-989-8022-87-5.

BERNARDINO, Luís Manuel Brás (2019). *A Defesa como Vector da Cooperação Político-Estratégica de Portugal em África. Contributos para uma Cooperação de Defesa*. *Revista Militar* N.º 2608, pp. 637-655. [<https://www.revistamilitar.pt/artigo/1436>]

BUZAN, Barry e HANSEN, Lene (2012). *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2012.

BRAILLARD, Philippe (1990). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

DIEHL, Paul F. (2005). *War*. London: Sage Library of International Relations, British Library. ISBN 1-4129-0373-4.

FUKUYAMA, Francis (2006). *Depois dos NeoConservadores. A América na Encruzilhada*. Lisboa, Editora Gradiva, 1ª Edição. ISBN 989-616-148-8.

GRESH, Alain et all (2006). *L'Atlas du Monde Diplomatique*. France: Le Monde Diplomatic, ISBN 0026-9395.

HOLZGREFE, J. L. (1989). *The origins of modern international relations theory*. *London: Review of International Studies*, 15, pp. 11-26, ISBN 26021500113051.

HUNTINGTON, Samuel P. (2001). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva Publicações, Lda. 2001. ISBN 972-662-652-8.

MIALL, Hugh et al. (2004). Contemporary Conflict Resolution. Great Britain: Cambridge - Rex Features Lda, 5.ª Reprodução, ISBN 0-7456-2035-3.

NEY, Joseph Junior (2002). Compreender os Conflitos Internacionais - Uma Introdução à Teoria e à História (Trajectos). Lisboa, Editora Gradiva. ISBN 972-662-845-8.

NOGUEIRA, José Manuel Freire (Coord.) (2005). Pensar a Segurança e Defesa. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, ISBN 972-762-268-2.

RAMSBOTHAM, Oliver, et al (2006). Contemporary Conflict Resolution. Cambridge: Polity Press, 2nd Edition. ISBN 0-7456-3212-2.

RODRIGUES, Teresa F. e BORGES, João V. (Coord.) (2022). Ameaças e Riscos Transnacionais na Nova Era. Editora Fronteira do Caos, 1.ª Ed. Novembro 2022, p. 14.

STEFISZYN, Karen e HEYNS, Christof (2006). Human Rights, Peace and Justice in Africa: A Reader. Cape Town, South Africa: Pretoria University Law Press (PULP), ISBN 0-9585097-4-3.

KISSINGER, Henry (2002). Diplomacia. Lisboa: Editora Gradiva, 2.ª Edição. ISBN 972-662-451-7.

* Comunicação apresentada pelo autor na Mesa-Redonda “Conflitos Armados Contemporâneos e as Mudanças na Ordem Global”, no XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, realizada entre 10 a 12 de agosto de 2022, no Campus do Gragoatá da Universidade Federal Fluminense, Niterói - Rio de Janeiro.

1 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2022%3A289%3AFIN>]

2 [https://www.socgeografialisboa.pt/?page_id=1507]

3 Torna-se importante destacar que a guerra híbrida na Era Contemporânea tornou-se cada vez mais popular nos debates políticos após dois desenvolvimentos importantes. Primeiro, em 2005, quando dois militares dos EUA escreveram sobre a “ascensão das guerras híbridas” e enfatizaram a combinação de estratégias, métodos e táticas convencionais e não convencionais na guerra contemporânea, bem como os aspetos psicológicos ou relacionados à informação dos conflitos modernos. Em segundo lugar, quando a Rússia invadiu a Crimeia, em 2014, e alcançou os seus objetivos em virtude de confundir forças especiais, atores armados locais, influência económica, desinformação e exploração da polarização sociopolítica na Ucrânia. A guerra híbrida continua a ser um conceito contestado e não existe ainda uma definição universalmente acordada para o

mesmo e tem sido alvo de muitas críticas por falta de clareza conceptual, por ser apenas uma frase de efeito ou um chavão, e por não trazer nada de nitidamente novo aos debates políticos. No entanto, o conceito fornece-nos perspetivas fundamentais sobre os desafios contemporâneos e futuros em matéria de segurança e defesa e combinam várias dimensões, conferindo e dando a noção de um maior grau de complexidade no entendimento dos conflitos atuais. [<https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/11/30/hybrid-warfare-new-threats-complexity-and-trust-as-the-antidote/index.html>]

4 A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) designa um conjunto de instituições, legislação e procedimentos concebidos para abordar a prevenção de conflitos e promover a paz e segurança em África. A base jurídica da APSA é o Ato Constitutivo da União Africana (UA) e a sua estrutura, objetivos e princípios são definidos pelo protocolo relativo à criação do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, adotado pelos países membros da UA, em 2002. Dez organizações sub-regionais africanas, a que os países pertencentes a cada uma conferiram um mandato para agir no domínio da paz e segurança, desempenham também um papel na APSA. Oito delas são Comunidades Económicas Regionais e duas são mecanismos regionais de prevenção, gestão e resolução de conflitos, estando a sua cooperação com a UA no âmbito da APSA sujeita aos princípios da subsidiariedade e da complementaridade. A APSA visa proporcionar o quadro e os instrumentos que permitam à UA e às Organizações Sub-Regionais desempenharem um papel mais ativo na prevenção e resolução de conflitos em África. [<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/apsa-20-2018/pt/>]

5 A título de exemplo, poderemos referir a recente intervenção da Southern African Development Community (SADC) no conflito de Cabo Delgado em Moçambique, nomeadamente através da criação da SADC Mission in Mozambique (SAMIM) que iniciou as suas funções operacionais em 15 de julho de 2021. [<https://www.sadc.int/fr/node/2856>]

6 Compete ao Ministério da Defesa Nacional (MDN) coordenar e orientar as acções necessárias para garantir o cumprimento de compromissos militares resultantes de acordos internacionais, nomeadamente a participação de destacamentos das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional e, em complementaridade, coordenar e orientar as relações com ministérios congéneres e instituições militares estrangeiros e com as organizações internacionais que prossigam atribuições em matéria militar, sem prejuízo das competências do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

7 O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) define, por norma, as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional. As grandes opções do CEDN são objeto em Portugal de debate e aprovação na Assembleia da República, por iniciativa do Governo.

[8](#) A Política de Defesa Nacional integra os princípios, objetivos, orientações e prioridades definidos na Constituição da República, na Lei de Defesa Nacional, no programa do Governo e no Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas sectoriais do Estado, cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico nacional e cumprimento dos objetivos da Defesa Nacional. A política de defesa nacional visa assegurar, permanentemente e com carácter nacional: A soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território e os valores fundamentais da ordem constitucional; a liberdade e a segurança das populações, bem como os seus bens e a proteção do património nacional; a liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das funções e tarefas essenciais do Estado; assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais; e contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externas.