

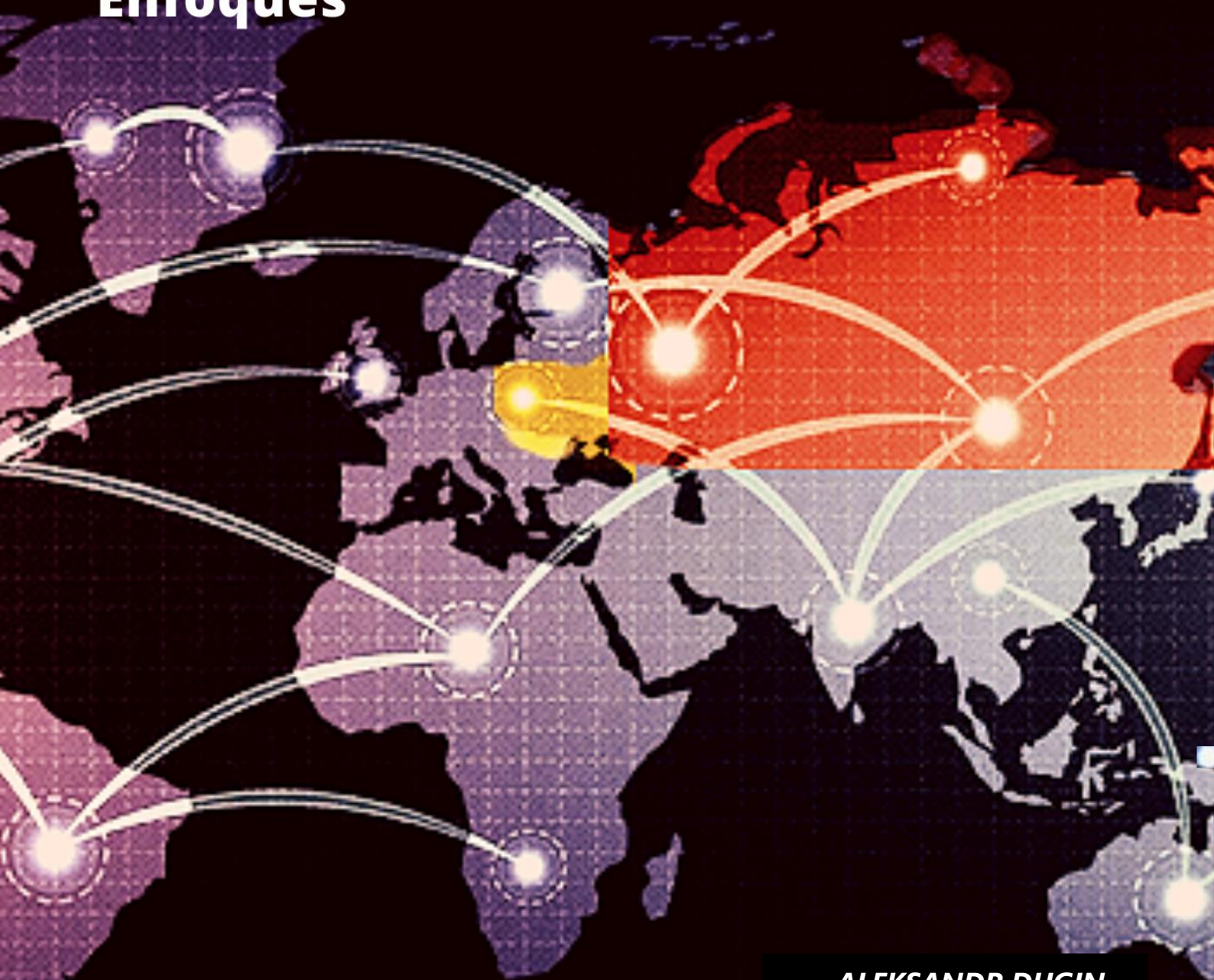


ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS MARECHAL CORDEIRO DE FARIAS

Cadernos de Estudos Estratégicos

A Crise Russo-Ucraniana: Diferentes Enfoques



ISSN 1808-947x

abril/2023

**ALEKSANDR DUGIN
ANDREA CARATI
GUILHERME MATTOS
LEONAM GUIMARÃES
LUIS BITENCOURT**

Cadernos de Estudos Estratégicos

n. 01 /2023

ISSN 1808-947x

1. Cultura. 2. Relações Internacionais.
3. Modernidade. 4. Axiologia. 5. Praxiologia.
6. Polemologia. 7. Cratologia. 8. Segurança

Cadernos de Estudos Estratégicos

Os Cadernos de Estudos Estratégicos são publicados pela ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, do Rio de Janeiro. Edição Eletrônica. Circula em âmbito nacional e internacional.

Comandante da ESG

Vice-Almirante Gilberto Santos Kerr

Subcomandante da ESG

General de Brigada Himario Brandão Trinas

Diretor do Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias

Contra-Almirante (RM-1) Guilherme Mattos de Abreu

Editor Executivo

Coronel (R/1) Ricardo Alfredo de Assis Fayal

Conselho Editorial

Coronel (R/1) Ricardo Rodrigues Freire

Coronel (R/1) Antônio dos Santos

Revisor Acadêmico

TC (R/1) Gilberto de Souza Vianna

Sobre

A ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

Missão

“Desenvolver atividades acadêmicas que permitam compreender as realidades nacional e internacional, visando preparar civis e militares para o desempenho de funções de direção e assessoramento de alto nível, no campo da Defesa Nacional, incluindo o que concerne à Segurança e ao Desenvolvimento”

Visão de Futuro

“Ser reconhecida como centro de excelência nacional e de referência internacional no ensino e na pesquisa, no campo da Defesa Nacional, incluindo o que concerne à Segurança e ao Desenvolvimento”.

Apresentação

A presente edição foi elaborada no segundo semestre de 2022, dando prosseguimento aos estudos acerca da crise russo-ucraniana, disponibilizados no Caderno de Estudos Estratégicos de abril de 2022. Para tanto, autores de diversas nacionalidades, com notório saber na área, colaboraram para que esta nova edição contasse com visões distintas pertinentes ao conflito. Os artigos produzidos em idiomas estrangeiros, em conjunto com suas traduções, fazem parte do Caderno.

Este Caderno procura desenvolver temas que perpassam os fatos ocorridos no ano de 2022 e possuem maior abrangência temporal e conceitual. Destaca-se que, após decorridos alguns meses de sua elaboração, o trabalho elaborado mostra-se atual, ainda que o dinamismo dos eventos possa não ter confirmado uma ou outra questão, como é o caso da duradoura resiliência ucraniana.

Vale ressaltar que o Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias (CEECE) não pretende esgotar o assunto, tendo em vista a dimensão do conflito. Portanto, torna-se necessário o acompanhamento deste confronto que, a cada dia, apresenta diversos desdobramentos, impactando o cenário mundial.

Sumário

Limitações do Soft Power	6
A Invasão da Ucrânia e a Proliferação Nuclear.....	9
O Segundo Mundo, a Semiperiferia e o Estado-Civilização na Teoria do Mundo Multipolar.....	14
The Second World, the Semi-Periphery and the Civilization-State in the Theory of the Multi-Polar World.....	29
A Guerra Rússia – Ucrânia: As Posições dos EUA.....	44
Alargamento da OTAN: Perspectivas da entrada da Suécia e da Finlândia	63
L’allargamento della Nato: prospettive sull’ingresso di Svezia e Finlandia	78

Limitações do Soft Power

CA Guilherme Mattos de Abreu¹

A guerra na Ucrânia permite-nos questionar a eficácia do soft power, ou “poder brando”. Nas últimas décadas, o mundo ocidental viu-se encantado com o seu potencial, estimulado pelos escritos de intelectuais como Joseph Nye Jr. Ele prescreveu ênfase no uso do soft power, o qual repousa na capacidade de moldar as preferências dos outros, enquanto o hard power estaria relacionado à coerção ou cooptação, seja por meio do poder militar, seja por via econômica.

A relevância conferida ao soft power como um poder indolor conquistou corações e mentes, mas vem tendo a sua eficácia colocada em cheque pelos acontecimentos belicosos recentes, que culminaram com a invasão da Ucrânia.

Na concepção de Nye, o soft power é exercido pelos mais poderosos e pelos que dispõem de mais conhecimento, iniciativa e sagacidade, de modo a afetar o comportamento das pessoas e, conseqüentemente, das instituições e dos países, mediante convencimento. Parece ser uma fórmula mágica, mas os seus adeptos aparentam não ter assimilado toda a lição. Nye indicou, claramente, que o poder brando não exclui a necessidade de se dispor dos poderes militar e econômico. Entretanto, permite menor dispêndio para aquele que aplica o poder e, conseqüentemente, maior eficiência.

Em essência, caso-a-caso, quanto à aplicação do poder, é necessário balancear o emprego do soft e do hard power em função das características do país objeto da ação –como regime de governo, grau de coesão e de permeabilidade cultural– e dos interesses em

¹ Doutorado Profissional em Ciências Navais, pela Escola de Guerra Naval, Mestrado em Segurança Internacional e Defesa, pela Escola Superior de Guerra. Cursos que possui: “*History of the Military Operations in Latin America*”, pelo *Industrial College of Armed Forces* (atualmente *Dwight D. Eisenhower School for National Security and Resource Strategy*), da *National Defense University* (Washington DC, EUA); MBA em Planejamento e Gestão Estratégica e MBA de Gestão de Projetos, pela Fundação Getúlio Vargas (RJ); Curso Superior de Defesa Continental, pelo Colégio Interamericano de Defesa (Washington-DC, EUA); Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), pela Escola Superior de Guerra (ESG).

jogo. Este poder balanceado denomina-se *smart power* ou poder inteligente.

Nye buscou precatar-se com relação às interpretações ingênuas do uso do conceito de *soft power*, ao assinalar que os entusiastas tiveram mau entendimento e o trivializaram como uma simples influência da Coca-Cola, Hollywood, blue jeans e dinheiro. Argumento que, adaptado ao Pindorama, substituiríamos por samba, carnaval e futebol.

Nye não apresentou conceitos novos. Apenas os resgatou, adaptando-os e demonstrando as vantagens em se adotar uma postura mais suave para o atendimento dos objetivos nacionais dos Estados Unidos, em uma conjuntura em que se focava o uso do *hard power*. O estrategista chinês Sun Tzu já prescrevia o *soft power* há 2.500 anos, ao destacar que tinha maior valor obter a vitória e subjugar o inimigo sem lutar; que a maior glória é triunfar por meio de estratagemas; e que toda a campanha militar repousava na dissimulação.

O Barão do Rio Branco nos ofereceu exemplos deste equilíbrio complexo, visto atuar fundamentado em seu profundo conhecimento e na capacidade de persuasão, além de recorrer aos poderes econômico e militar. Nicholas Spykman, em plena 2ª Guerra Mundial, por outro lado, destacou a relevância do balanceamento na aplicação do poder, mas minimizou a importância relativa do *soft power*. Para ele, não fazia sentido a ideia de que, em um mundo dominado pela força, os Estados passassem a cooperar em função dos sentimentos de amizade recíproca.

Passando ao conflito ucraniano, vemos que o Ocidente portou-se como se raciocinasse com as intenções (inferidas) do oponente, não levando a sério os múltiplos sinais em contrário. Ocorre que não se raciocina com intenções presumidas no planejamento militar, mas sim com as possibilidades do oponente, sendo importante desenvolver empatia, ou seja, compreender como ele age e pensa, além de suas capacitações.

Algumas das reações para o enfrentamento da situação em curso são de efetividade limitada, dada a velocidade com que se processa a confrontação em nosso tempo. Parecem ter como finalidade não demonstrar inação junto à opinião pública. Um país informa que enviará armamento, medida cuja eficácia pode não ser relevante, caso não haja compatibilidade entre o que é utilizado por aquele país e pelo recebedor. Outro sinalizou que irá aumentar o seu orçamento de Defesa, mas forças armadas não se improvisam e os resultados somente aparecerão em anos. Observação do mesmo jaez se aplica às promessas de se financiar a compra e entrega de armas e outros equipamentos militares para a Ucrânia....

E o Brasil neste cenário? É evidente que a situação tende a criar efeitos importantes, particularmente nas áreas política e econômica. Menos perceptível é quão poderá afetar o nosso entorno estratégico, que se estende até a África....

O país, afastado das grandes massas continentais do Hemisfério Norte, em algum grau foi poupado dos relevantes dramas pelos quais passou a humanidade até o século passado. Mas o avançar do tempo suprimiu distâncias e tornou este afastamento desprezível. Atualmente, as novas tecnologias e os cenários de crise nas regiões supridoras tradicionais de insumos estratégicos fazem com que os olhos de um mundo ávido por água potável, energia, alimentos, espaço e outros recursos se voltem para o Sul.

Riqueza atrai cobiça, podendo criar crises políticas e disputas, cujas consequências tendem a se agravar em função da vulnerabilidade de boa parcela dos países de nosso entorno. Cabe aos detentores, o encargo de proteção. É natural que a dimensão do Brasil lhe traga demandas da circunvizinhança, bem como responsabilidades das quais não poderá se furtar, sendo que o nosso soft power não dará conta. Tais considerações indicam a necessidade de se reavaliar procedimentos, conferindo atenção ao segmento Defesa, de modo a conformar um adequado smart power nacional.

O nosso Brasil merece que reflitamos sobre esta questão!

A Invasão da Ucrânia e a Proliferação Nuclear

Leonam Guimarães²

Em 1º de junho de 1996, dois trens chegaram à Rússia transportando as últimas ogivas nucleares que haviam sido alocadas pela então União Soviética na Ucrânia. Isso concluiu o processo no qual Kyiv abriu mão do que era então o terceiro maior arsenal de armas nucleares do mundo, superando a Grã-Bretanha, a França e a China juntas. O governo ucraniano fez isso em grande parte por causa das garantias da Rússia de que respeitaria a soberania e integridade territorial da Ucrânia e se absteria do uso da força contra aquele país.

Vinte e seis anos depois, a Rússia está há mais de 100 dias em uma invasão massiva da Ucrânia. Isso, compreensivelmente, levou os ucranianos a questionar a sensatez de desistir dessas armas nucleares, e a guerra de Vladimir Putin desferiu um golpe severo aos esforços futuros para deter a proliferação nuclear.

O caminho da Ucrânia para a desnuclearização

Quando a União Soviética entrou em colapso no final de 1991, a Ucrânia se viu com cerca de 4.400 ogivas nucleares em seu território – 1.900 estratégicas e 2.500 ogivas táticas e de teatro, bem como os mísseis balísticos intercontinentais SS-19 e SS-24 (ICBMs) e bombardeiros Blackjack e Bear para lançamento de ogivas estratégicas. A Rússia rapidamente providenciou a transferência para seu território das armas não estratégicas da Ucrânia, que foi concluída em maio de 1992. Mas as armas estratégicas permaneceram. O governo da Ucrânia, então recém-independente, estava inclinado a se tornar um estado sem armas nucleares. A declaração de soberania estatal da Ucrânia em julho de 1990 dizia que o país não aceitaria, produziria ou compraria armas nucleares. Mas, antes de dar o parecer final quanto a sua remoção, as autoridades ucranianas estabeleceram uma série

² Engenheiro Naval e Doutor em Engenharia Nuclear. Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (PPGSID).

de questões a serem abordadas. Primeiro, as armas nucleares eram vistas como conferindo benefícios de segurança, e Kyiv buscou garantias para sua segurança depois que elas fossem transferidas para a Rússia. Em segundo lugar, as autoridades ucranianas queriam uma compensação pelo valor do urânio altamente enriquecido contido nas ogivas. Terceiro, como sucessora da União Soviética para fins do Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START) de 1991, a Ucrânia teria que eliminar os ICBMs, silos de ICBMs, bombardeiros e outras infraestruturas nucleares em seu território, mas Kyiv não tinha certeza de como cobrir os custos de fazê-lo, dadas suas perspectivas econômicas incertas. Autoridades ucranianas e russas negociaram em canais bilaterais sobre essas questões em 1992-1993. Eles mantiveram as autoridades americanas informadas, em parte porque Kyiv esperava que os Estados Unidos se juntassem para fornecer garantias de segurança. Washington concordou em fazê-lo, pois isto implicava um compromisso de força militar que as autoridades americanas não estavam dispostas a fornecer à Ucrânia em caso de violação de sua soberania ou integridade territorial.

Em setembro de 1993, após uma reunião entre o presidente ucraniano Leonid Kravchuk e o presidente russo Boris Yeltsin, os dois lados relataram que as questões sobre a transferência das ogivas nucleares estratégicas para sua eliminação na Rússia haviam sido resolvidas. No entanto, este acordo entrou em colapso em poucos dias.

Temendo que Kyiv e Moscou sozinhos pudessem se mostrar incapazes de chegar a um acordo, as autoridades norte-americanas posteriormente decidiram se envolver mais diretamente. Os Estados Unidos também estavam preocupados com a entrada em vigor do START depois que o governo russo o condicionou à adesão da Ucrânia ao Tratado de Não-Proliferação (TNP) como um estado sem armas nucleares. Autoridades russas saudaram a participação dos EUA, porque entenderam que Washington compartilhava seu objetivo de tirar as armas nucleares da Ucrânia. Autoridades ucranianas também saudaram a participação dos EUA, acreditando que teriam apoio dos Estados Unidos em certas questões.

Após discussões trilaterais em Kyiv em meados de dezembro de 1993, autoridades dos EUA viram a possibilidade de fechar um acordo e convidaram autoridades ucranianas e russas a Washington no início de janeiro de 1994. As negociações produziram a Declaração Trilateral, assinada por Kravchuk, Yeltsin e o presidente dos EUA, Bill Clinton em 14 de janeiro de 1994, em Moscou.

Termos do acordo

A Declaração Trilateral refletiu uma série de pontos, incluindo o compromisso da Ucrânia de aderir ao TNP como um estado não nuclear “no menor tempo possível”, o acordo sobre a “transferência simultânea de ogivas nucleares da Ucrânia [para a Rússia] e a entrega de compensação [pelo valor do urânio altamente enriquecido nas ogivas nucleares estratégicas] para a Ucrânia na forma de conjuntos de combustível para usinas nucleares”, bem como o compromisso dos EUA de fornecer assistência para ajudar a Ucrânia a eliminar os sistemas estratégicos de lançamento em seu território conforme exigido pelo START.

A Declaração Trilateral também continha as garantias de segurança específicas que os Estados Unidos, a Rússia e o Reino Unido forneceria à Ucrânia assim que aderisse ao TNP. As garantias de segurança incluíam compromissos “de respeitar a independência e soberania e as fronteiras existentes” da Ucrânia e “de abster-se da ameaça ou do uso da força” contra a Ucrânia. Esses compromissos foram posteriormente refletidos no Memorando de Garantias de Segurança de Budapeste, assinado em dezembro de 1994. Além de assinar a Declaração Trilateral, os três líderes trocaram cartas confidenciais. Isso refletia o acordo de Kyiv de que todas as ogivas nucleares restantes seriam transferidas para a Rússia para eliminação até 1º de junho de 1996, e o acordo de Moscou de fornecer compensação à Ucrânia pelas ogivas nucleares não estratégicas que já haviam sido removidas.

Em fevereiro de 1994, oficiais russos e ucranianos reuniram-se bilateralmente e concordaram em cronogramas para a transferência das ogivas nucleares estratégicas para a Rússia e a transferência de elementos combustíveis para usinas nucleares da Ucrânia. Eles também concordaram com a compensação que a Ucrânia receberia, uma anulação da dívida, pelo valor do urânio altamente enriquecido nas ogivas nucleares não estratégicas. As primeiras transferências começaram logo depois.

Em novembro de 1994, o parlamento da Ucrânia, a Rada, aprovou seu instrumento de adesão ao TNP. Isso preparou o terreno para Clinton, Yeltsin, o recém-eleito presidente ucraniano Leonid Kuchma e o primeiro-ministro britânico John Major receberem o instrumento de adesão da Ucrânia ao TNP e assinarem o Memorando de Garantias de Segurança de Budapeste em 5 de dezembro de 1994. Ucrânia e Rússia completaram as

respectivas transferências de ogivas nucleares e elementos combustíveis um ano e meio depois.

A invasão da Rússia e suas consequências

Em fevereiro de 2014, no entanto, a Rússia de Putin, em uma violação grosseira de seus próprios compromissos estabelecidos no Memorando de Budapeste, usou a força militar para tomar a Crimeia da Ucrânia e, posteriormente, anexou-a. Pouco tempo depois, em março de 2014, forças de segurança e militares russas se envolveram no conflito em Donbas, no leste da Ucrânia, um conflito que custou aproximadamente 14.000 vidas antes de fevereiro de 2022, quando a Rússia lançou uma invasão em grande escala de seu vizinho ocidental.

Se a Ucrânia tivesse mantido armas nucleares, suas relações com os Estados Unidos, Europa e organizações como a União Europeia e a OTAN provavelmente não teriam se desenvolvido como nos últimos 25 anos, e Kyiv teria um enorme problema com Moscou, mas os fatos subjacentes ao caso teriam parecido diferentes. Consequentemente, os ucranianos, compreensivelmente, agora olham para trás e questionam a sabedoria de desistir das armas nucleares. A Rússia teria agido como agiu em 2014 e 2022 se a Ucrânia tivesse mantido algumas de suas ogivas nucleares? A invasão da Rússia a seus compromissos de segurança com a Ucrânia, para não mencionar a brutalidade da guerra que os militares russos travaram, quase certamente deixará Kyiv desconfiada de qualquer acordo futuro com Moscou.

Enquanto isso, de acordo com o que as autoridades dos EUA disseram a seus colegas ucranianos no momento da negociação das garantias de segurança, Washington forneceu assistência militar significativa à Ucrânia, incluindo mísseis anti-blindados, veículos blindados, artilharia pesada e grandes quantidades de munição, um pacote de assistência no valor de mais de US\$ 4,5 bilhões desde janeiro de 2021. Além disso, em maio de 2022, o Congresso dos EUA aprovou outro pacote multibilionário de ajuda militar e apoio econômico a Kyiv. Os Estados Unidos também trabalharam com a União Europeia e outros estados para impor grandes sanções econômicas à Rússia.

A guerra é uma tragédia para a Ucrânia, que sofreu a morte de milhares de soldados e civis e imensos danos físicos. Mas é sem dúvida também um desastre para a Rússia, que perdeu muitos milhares de soldados, sofrerá grande dificuldade econômica como

resultado das sanções ocidentais e enfrentará uma OTAN rejuvenescida, e muito provavelmente ampliada em breve.

Os esforços de não-proliferação podem vir a ser outra importante vítima da guerra. O flagrante descaso da Rússia de seus compromissos de 1994 com a Ucrânia desacreditou as garantias de segurança no conjunto de ferramentas dos esforços de não proliferação. O que a Rússia (que tem o maior arsenal nuclear do mundo) fez com a Ucrânia (um país que desistiu de seu arsenal) provavelmente ficará no topo da mente daqueles em países que no futuro que consideram adquirir ou desistir de armas nucleares.

O Segundo Mundo, a Semiperiferia e o Estado-Civilização na Teoria do Mundo Multipolar

Dugin A.G³.

Resumo: Este artigo discute os três conceitos de "Segundo Mundo", de semiperiferia e de Estado-Civilização como conceitos básicos da Teoria do Mundo Multipolar.

A transição de fase da unipolaridade para a multipolaridade e os três conceitos

Para compreender as transformações fundamentais da ordem mundial que ocorrem diante de nossos olhos e, sobretudo, a transição de um modelo unipolar (globalista) para um multipolar, diferentes unidades conceituais e métodos podem ser usados. Eles devem evoluir gradualmente para uma Teoria de um Mundo Multipolar mais ou menos coerente. Eu ofereci a primeira versão desta teoria em meus livros "A Teoria de um Mundo Multipolar"⁴ e "A Geopolítica de um Mundo Multipolar"⁵. Mas estas são apenas as primeiras abordagens a um tema tão sério.

Neste artigo eu quis chamar a atenção para três conceitos que podem nos ajudar a compreender o conteúdo básico da transição global que está ocorrendo no sistema de Relações Internacionais. Isso é o que explica as principais tendências, conflitos e problemas do nosso tempo – desde o conflito na Ucrânia até o problema de Taiwan e muitos outros mais locais. Se entendermos a estrutura da transição de fase, entenderemos o significado dos eventos atuais. Mas essa própria transição também requer uma descrição conceitual. É com esse objetivo que os três conceitos discutidos neste artigo são utilizados.

³ Dugin Alexander G., PhD em Filosofia, Doutor em Ciências Políticas e Sociológicas. Criador da Escola Russa de Geopolítica, principal teórico do Neo-Eurasianismo, autor da Quarta Teoria Política, Teoria do Mundo Multipolar, Sociologia da Imaginação, Etnossociologia, Noomakhia.
dugin@katehon.com

⁴ Dugin A. The Theory of a Multipolar World. Budapest: Arktos Media Ltd, 2021.

⁵ Dugin A. Geopolítica del mundo multipolar Santiago de Chile: . Ignacio Carrera Pinto Ediciones, 2022.

O Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos

Em primeiro lugar, devemos prestar atenção à teoria hoje um tanto esquecida dos "três mundos", popular durante a época da Guerra Fria. É a base para o conceito de "Terceiro Mundo", que se tornou comum e estável nas teorias das Relações Internacionais e, mais amplamente, na linguagem política⁶. Ao mesmo tempo, o termo "Primeiro Mundo" não recebeu um desenvolvimento semelhante, e o conceito de "Segundo Mundo" dificilmente ou quase nunca foi usado. No entanto, é o conceito de "Segundo Mundo" e suas principais características que são mais consistentes com a ordem multipolar e melhor descrevem os principais assuntos da multipolaridade.

A teoria do zoneamento dos "três mundos" - Primeiro, Segundo e Terceiro - baseia-se em uma avaliação do nível de progresso técnico, da eficiência da economia e suas taxas de crescimento, industrialização e pós-industrialização, e do lugar do país no sistema global de divisão do trabalho.

O Primeiro Mundo foi considerado, durante a era da Guerra Fria, o Ocidente, os Estados Unidos e seus principais aliados, incluindo o Japão. O "Ocidente" aqui era visto não geograficamente, mas civilizacionalmente. A categoria do Primeiro Mundo incluía países com economia capitalista desenvolvida, regimes liberal-democráticos, forte predominância de centros urbanos e industriais (alto nível de urbanização), mas o principal - com altas taxas de crescimento econômico, com potencial de desenvolvimento científico e técnico, superior a outros "Mundos", com posições de liderança em finanças, com posse de armas de última geração, com domínio na esfera estratégica, medicina desenvolvida, etc. O Primeiro Mundo era visto como o modelo supremo da sociedade humana, a vanguarda do progresso e a expressão visível do destino humano. Os outros dois Mundos eram vistos como destinados a alcançar o Primeiro Mundo, aproximando-se cada vez mais dele.

Como o Primeiro Mundo era tomado como modelo *universal*, os outros "dois Mundos" eram descritos por comparação com ele.

O Terceiro Mundo era exatamente o oposto do Primeiro Mundo. Era uma zona de grande atraso em relação ao Ocidente, com uma economia estagnada e em desenvolvimento lento (ou sem desenvolvimento), com um nível mínimo de desenvolvimento científico e

⁶ Aijaz Ch. K. The political economy of development and underdevelopment. New York: Random House, 1973.

tecnológico, com uma moeda instável, com um estágio inicial de democracia combinado com instituições políticas arcaicas, com um exército fraco e incapaz, baixa industrialização, com corrupção generalizada, medicina pouco desenvolvida, com analfabetismo generalizado e predominância da população rural⁷. O Terceiro Mundo era totalmente dependente do Primeiro Mundo e, às vezes, do Segundo Mundo, e a soberania dos países pertencentes ao Terceiro Mundo era uma mera convenção sem conteúdo real⁸. O Primeiro Mundo considerou seu dever assumir a responsabilidade pelo Terceiro Mundo, daí a teoria do "desenvolvimento dependente"⁹, empréstimos gigantes não reembolsáveis, o estabelecimento de curadoria direta sobre as elites políticas, econômicas e intelectuais desses países, parcialmente incorporada nos sistemas educacionais do Primeiro Mundo.

Mas o Segundo Mundo, na época da Guerra Fria, era dotado de algumas características peculiares. Era entendido como regimes socialistas que, apesar de rejeitarem a economia política do capitalismo, ou seja, em oposição ideológica direta ao Primeiro Mundo, alcançaram um nível de desenvolvimento comparável ao do Primeiro Mundo. Mas em termos de indicadores agregados (cujos critérios eram, no entanto, formulados pelo Primeiro Mundo, o que permite certo viés e motivação ideológica), o Segundo Mundo ainda era inferior ao Primeiro Mundo. No entanto, a defasagem não era tão significativa como no caso do Terceiro Mundo.

O Segundo Mundo era entendido principalmente como a URSS, assim como os países do bloco oriental (especialmente o Leste Europeu).

O conceito de “segundo mundo” é importante como precedente para que o Primeiro Mundo reconheça que, mesmo seguindo-se um cenário de desenvolvimento alternativo ao capitalismo liberal, é possível alcançar resultados cumulativamente comparáveis com o Ocidente. Isso é o que distinguia o Segundo Mundo do Terceiro Mundo. O Segundo Mundo tinha o potencial de se opor efetivamente ao Primeiro e desafiar a universalidade de seu modelo. E essa eficácia teve uma expressão muito concreta em termos de taxas de crescimento econômico, número de armas nucleares, nível de potencial científico, educação, proteção social, urbanização, industrialização etc.

O Primeiro Mundo correspondia ao campo capitalista ocidental, já o Segundo Mundo ao

⁷ Rangel C. *Third World Ideology and Western Reality*. New Brunswick: Transaction Books, 1986.

⁸ Krasner S.D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

⁹ Cardoso F., Falleto E. *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press. 1979; Ghosh, B.N. *Dependency Theory Revisited*. Farnham, UK: Ashgate Press. 2001.

bloco oriental e aos países socialistas.

Esses dois “Mundos” estavam em equilíbrio instável. Era instável porque o Primeiro Mundo insistia em sua superioridade, enquanto o Segundo Mundo só tinha que se opor a ele, adotando do Primeiro Mundo, em parte, certos elementos de economia, tecnologia etc.

O Primeiro Mundo e o Segundo Mundo projetaram sua influência no Terceiro Mundo, que foi a principal área do confronto entre eles.

Todos os países do Terceiro Mundo foram divididos em capitalistas e socialistas, embora houvesse também um "Movimento Não Alinhado" cujos membros tentaram justificar sua própria estratégia de desenvolvimento - sem capitalismo dogmático nem socialismo. Mas isso não levou a uma teoria independente e tornou-se apenas um sistema de compromissos e combinações, dependendo da situação específica. Mesmo assim, os critérios do Primeiro Mundo (capitalismo) ou sua reinterpretação doutrinária na ideologia do Segundo Mundo (socialismo) serviram de modelo.

Portanto, o principal conteúdo da política internacional da época da Guerra Fria era o confronto do Primeiro Mundo com o Segundo Mundo. Isso se refletiu no modelo bipolar. É importante notar, como faz John Hobson¹⁰, que esse zoneamento de tipos de sociedades corresponde à tríade clássica da antropologia racista do século XIX (Morgan¹¹, Tylor¹², etc.), que distinguia:

- Civilização;
- Barbárie; e
- Selvageria.

Os brancos correspondiam à “civilização”, os amarelos à “barbárie” e os negros à “selvageria”. Esse modelo foi abandonado definitivamente na antropologia ocidental somente após a Segunda Guerra Mundial, mas foi mantido com o propósito de avaliar o nível político e econômico de desenvolvimento de países e sociedades.

Desta forma,

¹⁰ Hobson J. *The Eurocentric Conception of World Politics: Western International Theory, 1760–2010*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

¹¹ Morgan Lewis Henry. *Ancient Society*. Tucson: The University of Arizona Press, 1995.

¹² Tylor Edward Burnett. *Researches into the Early History of Mankind and the Development of Civilization*. London J. Murray, 1865.

- o Primeiro Mundo passou a ser identificado com "civilização" (anteriormente, com "o homem branco" e seu "fardo" em R. Kipling);
- o Segundo Mundo - com "barbárie" (daí o provérbio racista "raspe um Russo e encontre um Tártaro");
- o Terceiro Mundo - com "selvageria" - com "os povos da África e Oceania" (ou seja, em geral com "negros")¹³.

O Segundo Mundo: Uma Definição Expandida

Aqui devemos prestar atenção a algo que era normalmente ignorado durante a época da Guerra Fria. O Império Russo nos séculos XVIII-XX também era um Segundo Mundo em relação ao Ocidente. A Europa Ocidental estava industrializando-se rapidamente, enquanto o Império Russo ainda era principalmente um país agrário. O capitalismo e a democracia burguesa foram estabelecidos na Europa Ocidental, enquanto o Império Russo mantinha a monarquia. Instituições científicas autônomas floresciam na Europa Ocidental, enquanto o Império Russo copiava assiduamente a ciência e a educação europeias. Mas, no entanto, o Império Russo foi perfeitamente capaz de resistir ao Ocidente, defender sua soberania e seu modo de vida, e vencer guerras.

Essa observação altera significativamente o conteúdo do conceito de Segundo Mundo. Se for aplicável à URSS e aos países sob sua influência, e ao Império Russo, que ocupava aproximadamente o mesmo território, então deve ser entendido como algo mais geral do que a URSS.

O Segundo Mundo, em um sentido amplo, é um modelo político-econômico e ideológico alternativo ao capitalismo global e que desafia o domínio e a hegemonia do Ocidente (o Primeiro Mundo)

Nesse sentido, a queda da URSS, embora tenha sido um desastre para o Segundo Mundo (como anteriormente foi a queda do Império Russo), mas não foi o seu fim. Já depois de 1991, novos contornos do Segundo Mundo começaram a tomar forma. Vários países considerados Terceiro Mundo durante a Guerra Fria - China, Índia, Brasil, África do Sul

¹³ Hobson J. The Eurocentric Conception of World Politics: Western International Theory, 1760–2010.

- deram um salto e atingiram um nível de desenvolvimento comparável ao do Primeiro Mundo em três décadas. Naturalmente, eles fizeram uso principalmente das ferramentas do capitalismo global, mas conseguiram adaptar essas ferramentas de tal forma que preservaram sua soberania e usaram o capitalismo a favor do país (e não vice-versa - como as reformas liberais no Leste Europeu e na Rússia na década de 1990).

Desde o início dos anos 2000, quando Vladimir Putin chegou ao poder na Rússia, a Rússia, herdeira do Segundo Mundo da etapa anterior, começou a restaurar gradualmente sua soberania geopolítica. Mas desta vez um modelo multipolar em vez de bipolar começou a tomar forma. O Primeiro Mundo era contestado não por um único poder, mas por vários. E a ideologia desse confronto (que aconteceu em cada polo do Segundo Mundo com graus variados de radicalidade e clareza ideológica) não era o socialismo (exceto para a China), mas o antiglobalismo vago e uma rejeição puramente realista da hegemonia do Ocidente (principalmente da norte-americana).

Os países do Segundo Mundo não formavam um bloco ideológico sólido. Tornaram-se um conjunto de regimes, reivindicando seu próprio caminho, qualitativamente diferente do globalismo do Primeiro Mundo.

Cientistas políticos e economistas perceberam esse fenômeno como um fato consumado, unindo os países do Segundo Mundo da era pós-bipolar na construção convencional do BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China), e depois a inclusão da África do Sul - BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul).

Mas os governos do BRICS, em algum momento, perceberam o pano de fundo objetivo desse zoneamento da civilização e começaram a desenvolver relações entre si nesse paradigma. Assim começou a formação cautelosa e gradual de um novo modelo do Segundo Mundo. Desta vez era multipolar, pois cada integrante do BRICS é um fenômeno soberano, independente dos demais integrantes do clube.

No sistema BRICS, a Rússia é o líder militar indiscutível e, em parte, o líder em recursos. A China é o líder econômico indiscutível.

A Índia é o terceiro polo mais importante, com uma forte infraestrutura econômica e industrial, uma demografia impressionante e uma sociedade altamente consolidada politicamente.

O Brasil representa simbolicamente toda a América Latina e seu enorme potencial (ainda não plenamente manifestado), bem como um Estado imponente com forte componente militar, comercial e científico.

A África do Sul, como um dos países mais desenvolvidos do continente africano, também representa simbolicamente a nova África pós-colonial - com seu enorme e ainda não revelado potencial.

Semiperiferia

Agora vamos voltar para uma teoria diferente - a "análise do sistema-mundo" construída por Immanuel Wallerstein¹⁴. Immanuel Wallerstein, representante da escola marxista de Relações Internacionais (principalmente em sua interpretação trotskista), baseado na doutrina de *la longue durée* (F. Braudel¹⁵) e teóricos latino-americanos da economia estrutural (R. Prebisch¹⁶, S. Furtado¹⁷), desenvolveu um modelo de zoneamento do mundo de acordo com o nível de desenvolvimento do capitalismo. Essa visão representa um desenvolvimento das ideias de Vladimir Lenin sobre o imperialismo¹⁸ como o estágio mais alto de desenvolvimento do capitalismo, segundo o qual o sistema capitalista tende naturalmente a ser global e a estender sua influência sobre toda a humanidade. As guerras coloniais entre as potências desenvolvidas são apenas o estágio inicial. O capitalismo está gradualmente realizando a unidade de seus objetivos supranacionais e formando o núcleo do Governo Mundial. Isso é totalmente consistente com a teoria liberal das Relações Internacionais, na qual o fenômeno do "imperialismo", entendido criticamente pelos marxistas, é descrito em termos apologéticos como o objetivo de uma "sociedade global", um Único Mundo.

A expressão geográfica da teoria do sistema-mundo é a identificação de três camadas¹⁹. O núcleo ou o "Norte Rico" forma a zona de maior desenvolvimento do capitalismo. O núcleo corresponde à região da América do Norte e Europa Ocidental, ou seja, área atlântica e a correspondente civilização da Europa Ocidental, cujo polo no século XX deslocou-se para os Estados Unidos. O núcleo do sistema-mundo de Wallerstein coincide com o Primeiro Mundo.

¹⁴ Wallerstein I. *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Emergence of the European World Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, 1976

¹⁵ Braudel F. *Le Temps du Monde*. Paris: Armand Colin, 1979.

¹⁶ Prebisch R. *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Santiago de Chile: CEPAL, 1981

¹⁷ Furtado C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

¹⁸ *Ленин В.И. Империализм, как высшая стадия капитализма. Популярный очерк/ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-издание. Т. 27. М.: Политиздат, 1969.*

¹⁹ Wallerstein I. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 2004.

Ao redor do núcleo está o primeiro anel, que na teoria de Wallerstein é chamado de "semiperiferia". Inclui países que são inferiores ao núcleo em termos de desenvolvimento, mas estão desesperados para alcançar o que veem como modelo. Os países da semiperiferia também são capitalistas, mas eles ajustam os modelos de capitalismo aos seus critérios nacionais. Via de regra, esses países desenvolvem regimes do tipo "cesarista" (segundo a nomenclatura de A. Gramsci²⁰), ou seja, a hegemonia liberal é aceita *apenas em parte*, especialmente na economia, tecnologias e modelos de industrialização, enquanto modelos locais correspondentes a modelos pré-capitalistas ou não capitalistas continuam a dominar o sistema político, a cultura e a consciência social. A semiperiferia de Wallerstein inclui os países mais desenvolvidos da América Latina – especialmente Brasil, Índia, China e Rússia. Ou seja, novamente temos aproximadamente os países do clube BRIC ou BRICS, ou seja, o Segundo Mundo.

De acordo com Wallerstein, a periferia pura corresponde ao que foi originalmente entendido como Terceiro Mundo com as mesmas características básicas - subdesenvolvimento, atraso, ineficiência, instituições arcaicas, ausência de livre mercado e concorrência, corrupção, etc. Isso é o também chamado de "Sul pobre".

Na teoria dos sistemas-mundo de Wallerstein, segue-se uma afirmação sobre a principal tendência do desenvolvimento global. Ela decorre da crença marxista no progresso e na mudança das formações econômicas. Isso significa que existem relações não apenas espaciais, mas também históricas, temporais entre o núcleo, a semiperiferia e a periferia. A periferia corresponde ao passado, à ordem arcaica pré-capitalista.

O núcleo incorpora o futuro universal, o capitalismo global (daí a globalização).

E a semiperiferia é a zona em que deve haver uma decomposição no que vai para o núcleo e o que desaba na periferia. Segundo Wallerstein, a semiperiferia não é uma alternativa ao capitalismo, mas apenas sua fase atrasada. É um futuro atrasado. Portanto, o próprio Wallerstein não estava particularmente interessado na semiperiferia, traçando apenas aquelas tendências que confirmavam a divisão de tais sociedades em uma elite liberal globalista e uma massa cada vez mais selvagem, arcaica e proletarizada. Wallerstein previu que a semiperiferia logo se dividiria em núcleo e periferia e deixaria de existir.

Uma vez que a semiperiferia desapareça, o mundo inteiro se tornará global: o Norte rico interagirá diretamente com o Sul pobre, onde novamente as elites serão incluídas no

²⁰ Грамши А. Избранные произведения: Т. 1—3. — М.: Изд. иностранной литературы, 1957—1959.

núcleo, e as massas, misturadas com as massas de outras zonas na migração global, se tornarão o proletariado internacional global. É aí que começará a revolução proletária prevista por Marx, assim como a crise do sistema capitalista mundial e, posteriormente, o comunismo. E isso deve acontecer somente após a conclusão do processo de globalização capitalista e, portanto, após a abolição da semiperiferia.

Como trotskista e antistalinista, Wallerstein acreditava que o socialismo não poderia ser construído em um único país, nem na URSS e nem na China; qualquer esforço desse tipo apenas adiaria a globalização e, portanto, a Revolução Mundial que a seguiria. Assim como Marx e Engels enfatizaram em seu Manifesto pelo Partido Comunista²¹ que, enquanto a burguesia lutava contra as instituições medievais, os comunistas deveriam apoiá-la, e somente após o sucesso das revoluções burguesas eles deveriam então entrar em confronto direto com os capitalistas. Assim, também, Wallerstein e a maioria dos marxistas culturais e esquerdistas contemporâneos defendem a globalização contra a preservação da soberania, para - após a vitória total de liberais e globalistas - travarem uma batalha decisiva contra eles. É por isso que eles não chamam sua doutrina de “antiglobalismo”, mas de “alterglobalismo”, apresentando projetos de “pós-liberalismo”²² ao invés de “antiliberalismo”.

Uma leitura multipolar da semiperiferia

No contexto de um mundo multipolar, o sistema-mundo de Wallerstein é um roteiro bastante errado. A multipolaridade lê o próprio fenômeno da semiperiferia de maneira bem diferente. Não é apenas uma condição temporária de sociedades atrasadas ainda não incluídas no núcleo, mas a possibilidade de um curso alternativo da história que rejeita a universalidade do capitalismo e da globalização liberal, nega ao núcleo o direito de ser sinônimo de futuro e exemplo do destino universal. A semiperiferia é tomada aqui não como um fenômeno intermediário entre centro e periferia, mas como:

- uma combinação independente de uma identidade civilizacional subjacente que permanece inalterada; e
- um processo de modernização.

²¹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии/ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 4. М.: государственное издательство политической литературы, 1955.

²² Wallerstein I. *After Liberalism*. New York: New Press, 1995.

Huntington, que falou sobre o choque de civilizações²³, que deveria substituir o mundo bipolar, usou a expressão “modernização sem ocidentalização”. Esta é uma estratégia consciente das elites da semiperiferia, que optam por não se integrar às elites globais do núcleo, mas permanecer como classe dominante no contexto civilizacional da semiperiferia. Isto é o que vemos na China, nos países islâmicos e, em parte, na Rússia. O conceito de semiperiferia, separado do contexto marxista-trotskista da teoria do sistema-mundo, revela-se idêntico ao do Segundo Mundo. Isso nos permite focar de forma mais precisa e detalhada nos vetores das relações entre os países da semiperiferia (BRICS) e os países do núcleo e da periferia.

Ao combinar o potencial dos países da semiperiferia e estabelecer um diálogo intelectual entre as elites que conscientemente decidiram não se integrar ao núcleo do capitalismo liberal global, obtemos um projeto com recursos comparáveis e até mesmo que superam o potencial agregado do núcleo (o Primeiro Mundo), mas com um vetor de desenvolvimento completamente diferente. No sentido intelectual, a semiperiferia está aqui não como território de um “futuro atrasado”, mas como zona de livre escolha, que pode a qualquer momento combinar soberanamente elementos de “futuro” e “passado” em qualquer proporção. Basta abandonar o dogma liberal e marxista do tempo linear e do progresso sociotécnico. Mas isso não é tão difícil quanto parece, porque as teorias confucionistas, islâmicas, ortodoxas, católicas e hindus do tempo não conhecem o dogma do progresso, e veem o futuro no qual capitalistas e marxistas insistem como algo puramente negativo, como um cenário apocalíptico escatológico, ou têm uma visão completamente diferente dele.

A semiperiferia (o Segundo Mundo), neste caso, deixa de ser um estágio intermediário e uma “zona cinzenta” entre “progresso” e “selvageria”, “civilização” e “sociedade arcaica”, e se afirma como um campo de civilizações soberanas que estabelecem, elas mesmas, critérios, normas e medidas básicas - sobre a natureza humana, Deus, imortalidade, tempo, alma, religião, gênero, família, sociedade, justiça, desenvolvimento, etc.

O próprio núcleo perde então seu status de “objetivo universal” e se torna apenas uma civilização entre outras. O Segundo Mundo afirma: *tudo é uma semiperiferia*, da qual se pode ir em direção ao núcleo ou em direção à periferia. E os próprios países do núcleo

²³ Huntington S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996.

não são um exemplo abstrato de um futuro universal, mas apenas uma das regiões da humanidade, uma de suas províncias, que fez sua escolha, mas essa escolha e suas consequências devem permanecer dentro de suas fronteiras.

Estado-Civilização

Chegamos ao terceiro conceito, de fundamental importância para compreender a transição de um mundo unipolar para multipolar e o lugar dos países do BRICS nesse processo. Estamos falando da noção de Estado-Civilização. Esta ideia foi formulada por estudiosos chineses (especialmente o professor Zhang Weiwei²⁴), e na maioria das vezes o conceito de Estado-Civilização é aplicado à China moderna e depois por analogia à Rússia, Índia etc.

No contexto russo, uma teoria semelhante foi apresentada pelos eurasianistas, que formularam o conceito de Estado-Mundo (*gosydarstvo-mir*²⁵). De fato, naquela escola, a Rússia era entendida como uma civilização, não apenas como um dos países, daí o conceito principal dos eurasianistas - Rússia-Eurásia, ou seja, Estado-Civilização.

De fato, Samuel Huntington em seu perspicaz, se não profético, artigo "O Choque de Civilizações"²⁶ já sugeriu a transição para civilização como um novo ator principal das Relações Internacionais. O especialista anglo-italiano em Relações Internacionais Fabio Petito²⁷ esclareceu que as relações entre civilizações não têm necessariamente que produzir conflitos, assim como na teoria do realismo nas Relações Internacionais entre qualquer Estado nacional a guerra é sempre possível (isso decorre da definição de soberania), mas obviamente está acontecendo com bastante raridade. O que importa é o deslocamento do sujeito da soberania, de Estado nacional (“*État-Nation*” francês) para civilização. Isso é precisamente o que Huntington prevê.

O Estado-Civilização é definido através de duas negações:

²⁴ Zhang Weiwei. *The China Wave: Rise of a Civilizational State*. Singapore: World Scientific Publishing, 2012.

²⁵ Основы евразийства. М.: Партия «Евразия», 2002.

²⁶ Huntington S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*.

²⁷ Petito F., Michael M.S. (ed.), *Civilizational Dialogue and World Order: The Other Politics of Cultures, Religions, and Civilizations in International Relations (Culture and Religion in International Relations)*. London: Palgrave Macmillan, 2009.

- não é o mesmo que o Estado nacional (na teoria realista das Relações Internacionais); e
- não é o mesmo que um Governo Mundial unindo toda a humanidade (na teoria liberal nas Relações Internacionais).

É algo intermediário: o Estado-Civilização pode incluir diferentes povos (nações), confissões e até sub-estados. Mas nunca reivindica exclusividade e alcance planetário. É fundamentalmente de grande escala e durável, independentemente da mudança de ideologias, fachada, cultura e limites formais. O Estado-Civilização pode existir como um Império centralizado, ou como seus ecos, resquícios, fragmentos, capazes sob certas circunstâncias históricas de se reagruparem em um todo único.

O Estado nacional surgiu na Europa nos tempos modernos. O Estado-Civilização existe desde tempos imemoriais.

Huntington percebeu o novo surgimento de civilizações em uma situação especial. Na segunda metade do século XX, os Estados nacionais primeiro se fundiram em dois blocos ideológicos – capitalista e socialista – e depois, após o colapso da URSS, a ordem liberal prevaleceu em escala global (o “Fim da História” de Fukuyama²⁸). Huntington acreditava que a unipolaridade e a vitória global do Ocidente capitalista liberal é uma ilusão de curta duração. A disseminação global do liberalismo pode completar a decadência dos Estados nacionais e exterminar a ideologia comunista, mas não pode substituir identidades civilizacionais mais profundas e aparentemente extintas. Foi o que aconteceu nos últimos 30 anos. E gradualmente foram surgindo civilizações que começaram a reivindicar tornar-se os principais atores da política internacional - seus sujeitos. Mas isso implica dar-lhes o status de governo, daí o conceito de Estado-Civilização.

Existem forças e padrões em ação no Estado-Civilização que a ciência política ocidental moderna não compreende. Eles não são redutíveis às estruturas do Estado nacional e não são apreendidos pela análise macro e microeconômica. Os termos "ditadura", "democracia", "autoritarismo", "totalitarismo", "progresso social", "direitos humanos", etc. não têm significado aqui ou requerem tradução fundamental. A identidade civilizacional, o significado da cultura na formação do Estado e da sociedade, o peso dos valores tradicionais - tudo isso é deliberadamente descartado pela ciência política

²⁸ Fukuyama F. *The End of History and the Last Man*. NY: Free Press, 1992.

moderna e só aparece quando se estuda as sociedades arcaicas. Mas tais sociedades são notoriamente politicamente fracas e atuam como objetos de pesquisa ou de modernização. Os Estados-Civilização têm seu poder soberano, seu potencial intelectual, sua forma de autoconsciência. Eles são sujeitos, não objetos de estudo ou "ajuda ao desenvolvimento" (ou seja, colonialismo velado). Eles não simplesmente rejeitam o Ocidente como um modelo universal, eles cortam rigidamente a influência do *soft power* ocidental dentro de suas próprias fronteiras. Eles estendem sua influência além de suas fronteiras, não apenas defendendo, mas também contra-atacando, apresentando suas teorias de integração e projetos ambiciosos. Tais são o BRI ou a Comunidade Econômica da Eurásia, a SCO ou o BRICS.

A China é tomada como exemplo de um Estado-Civilização por uma razão. Sua identidade e poder são os mais ilustrativos. A Rússia contemporânea chegou perto desse status, e a operação militar especial na Ucrânia, acompanhada de sua retirada das redes globais, é uma das provas dessa vontade profunda e poderosa. Mas enquanto a Rússia e, em grande medida, a China constroem com sucesso seus Estados-Civilização em confronto direto com o Ocidente, a Índia (especialmente sob o governo nacionalista de Modi) está tentando alcançar o mesmo resultado apoiando-se no Ocidente, e muitos países islâmicos que têm o mesmo objetivo (principalmente Irã, Turquia, Paquistão, etc.) combinam ambas as estratégias - confronto (Irã) e aliança (Turquia). Mas em todos os lugares está indo para uma coisa: *o estabelecimento de um Estado-Civilização*.

O Segundo Mundo como um Novo Paradigma Universal das Relações Internacionais

Agora vamos juntar esses conceitos. Obtemos uma série conceitual:

Segundo Mundo – Semiperiferia – Estado-Civilização

Segundo Mundo é uma definição que enfatiza o caráter intermediário dos países que fazem hoje a opção pela multipolaridade e rejeitam a unipolaridade e o globalismo, ou seja, a hegemonia do Primeiro Mundo.

Em termos de nível de desenvolvimento econômico e grau de modernização, o Segundo Mundo corresponde à semiperiferia da teoria do sistema-mundo. No entanto, ao contrário de Wallerstein, essa leitura da própria natureza da semiperiferia não reconhece a

inevitabilidade da divisão em uma elite integrada ao globalismo mundial e uma massa selvagem e arcaizante, mas afirma a identidade e a unidade de uma sociedade que compartilha uma única identidade, tanto na parte superior como na inferior.

Os polos do Segundo Mundo (semiperiferia) são os Estados-Civilização, tanto os atuais (China, Rússia) quanto os potenciais (mundo islâmico, América Latina, África).

Munidos desse aparato, agora podemos entender melhor o que é o BRICS

Até agora é uma aliança bastante convencional, ou melhor, um clube de Estados-Civilização (explícitos e implícitos), que representam o Segundo Mundo e atendem aos critérios básicos da semiperiferia.

No entanto, este clube nas condições atuais encontra-se numa situação única: o século XX assistiu a uma significativa erosão da soberania dos Estados nacionais, que perderam muito do seu conteúdo pela excessiva formalização de suas posições na ONU, bem como na afiliação quase forçada a um ou outro campo ideológico. No sistema bipolar, as soberanias foram quase desconsideradas em favor dos dois principais centros decisórios – Washington e Moscou. Eram esses polos que eram absolutamente soberanos, enquanto todos os outros Estados nacionais eram apenas parcial e relativamente soberanos.

O fim da URSS e o colapso do Pacto de Varsóvia não levaram a um novo fortalecimento dos Estados nacionais, mas cimentou temporariamente um mundo unipolar que, no curso da globalização, tentou insistir que a partir de então apenas Washington e o sistema liberal ocidental de valores e regras tinham soberania em escala universal.

O próximo passo lógico teria sido a declaração de um Governo Mundial, conforme solicitado por Fukuyama, Soros e Schwab, o fundador do Fórum de Davos. Mas este processo foi frustrado, tanto por contradições internas e -- este é o elemento principal! - a revolta direta da Rússia e da China contra a unipolaridade estabelecida. Assim, foi o Segundo Mundo, a semiperiferia e os Estados-Civilização que desafiaram o globalismo e se prepararam para o seu colapso. E o que parecia ser um fenômeno temporário e transitório - semiperiferia, BRICS, acabou se tornando algo muito maior.

Assim, foram lançados os pré-requisitos para um mundo multipolar, onde o Segundo Mundo, a semiperiferia e os Estados-Civilização se tornaram os principais formadores de tendências na política mundial, indo muito além do status que as teorias de Relações Internacionais centradas no Ocidente, incluindo a versão trotskista do marxismo

(Wallerstein), os prescreveu.

O conceito de Estado-Civilização, se for defendido e cumprido pelos membros do clube multipolar, ou seja, o Segundo Mundo (especialmente os países do BRICS), significará uma completa reestruturação de todo o quadro do mundo

Por outro lado, o Ocidente, o Primeiro Mundo, o núcleo, será reduzido de um centro global para um regional. A partir de agora, não será a medida das coisas, mas um dos Estados-Civilização, ou mesmo dois - América do Norte e Europa. Mas, além deles, haverá Estados-Civilização aproximadamente iguais - China, Rússia, Índia, o mundo islâmico, América Latina, África, etc., bastante competitivamente capazes e de igual valor. Nenhum deles representará o “Futuro” ou o “Passado”, mas todos se tornarão “zonas do Presente” e de livre escolha.

Isso é em um futuro próximo. Mas mesmo agora podemos ver que, somando os potenciais dos dois Estados-Civilização bem estabelecidos, seu potencial combinado é capaz de equilibrar o Ocidente nos principais parâmetros, o que já torna o domínio do Ocidente algo relativo e reduz suas reivindicações globais a fronteiras regionais claramente definidas. É a definição dessas novas fronteiras do Ocidente - que deixa de ser um fenômeno global e está se transformando diante de nossos olhos em uma potência regional (de Governo Mundial e o núcleo em um Estado-Civilização Ocidental) - que é o sentido da operação militar russa na Ucrânia e o provável estabelecimento de controle direto chinês sobre Taiwan.

Muitas vezes (mas nem sempre) a mudança da ordem mundial ocorre por meio de guerras - incluindo guerras mundiais. A construção de um mundo multipolar, infelizmente, também passará por guerras. Se as guerras como tais não podem ser evitadas, é possível limitar seu alcance, determinar suas regras e estabelecer suas leis. Mas para isso é necessário reconhecer a lógica sobre a qual a multipolaridade é construída e, nesse sentido, estudar os fundamentos conceituais e teóricos subjacentes ao mundo multipolar.

The Second World, the Semi-Periphery and the Civilization-State in the Theory of the Multi-Polar World

Dugin A.G.¹

Abstract: This article discusses the three concepts of "the Second World," the semi-periphery, and the Civilization-State as basic concepts of the Multipolar World Theory.

The phase transition from unipolarity to multipolarity and the three concepts

To understand the fundamental transformations of the world order taking place before our eyes, and above *all the transition from a unipolar (globalist) model to a multipolar one*, different conceptual units and methods can be used. They should gradually develop into a more or less coherent Theory of a Multi-Polar World. I offered the first version of this theory in my books "The Theory of a Multipolar World"² and "The Geopolitics of a Multipolar World"³. But these are only the first approaches to such a serious topic.

In this article I wanted to draw attention to three concepts that can help us understand the basic content of the global transition taking place in the system of International Relations. This is what explains the main trends, conflicts and problems of our time -- from the conflict in Ukraine to the problem of Taiwan and many other more local ones. If we understand the structure of the phase transition, we will understand the meaning of current events. But this transition itself also requires a conceptual description. This is what the three concepts discussed in this article should be used for.

The First, Second and Third Worlds

First of all, we should pay attention to the somewhat forgotten today theory of "three

¹ Dugin Alexander G., PhD in philosophy, doctor of political and sociological sciences. Creator of the Russian school of geopolitics, the main theorist of Neo-Eurasianism, author of the Fourth Political Theory, Multipolar World Theory, Sociology of the Imagination, Ethnosociology, Noomakhia. dugin@katehon.com

² Dugin A. The Theory of a Multipolar World. Budapest: Arktos Media Ltd, 2021.

³ Dugin A. Geopolítica del mundo multipolar Santiago de Chile: . Ignacio Carrera Pinto Ediciones, 2022.

Worlds," popular during the Cold War era. It is the basis for the concept of "the Third World," which has become a common and stable concept in theories of International Relations and, more broadly, in political language⁴. At the same time, the term "First World" has not received a similar development, and the concept of "Second World" has hardly ever or almost never been used at all. However, it is the concept of the "Second World" and its main characteristics that are most consistent with the multipolar order and best describe the main subjects of multipolarity.

The theory of zoning "three Worlds" -- First, Second and Third -- is based on an assessment of the level of technical progress, the efficiency of the economy and its growth rates, industrialization and post-industrialization, and the country's place in the global system of division of labour.

The First World was considered during the Cold War era to be *the West*, the United States and its main allies, including Japan. "The West" here was viewed not geographically, but *civilizationally*. The category of the First World included countries with a developed capitalist economy, liberal-democratic regimes, a sharp predominance of urban and industrial centers (high level of urbanization), but the main thing - with high rates of economic growth, with scientific and technical potential, superior to other "Worlds", with leading positions in finance, with possession of the latest type of arms, with dominance in strategic sphere, developed medicine, etc. *The First World was seen as the ultimate model of human society, the vanguard of progress and the visible expression of human destiny*. The other two Worlds were seen as destined to catch up with the First World, growing *closer and closer* to it.

Since it was the First World that was taken as the *universal* model, the other "two Worlds" were described by comparison with it.

The Third World was the exact opposite of the First World. It was a zone of serious lagging behind the West, with a stagnant and slowly developing (or not developing at all) economy, with a minimal level of science and technology development, with an unstable currency, with an initial stage of democracy combined with archaic political institutions, with a weak and incapable army, low industrialization, with pervasive corruption, poorly

⁴ Aijaz Ch. K. The political economy of development and underdevelopment. New York: Random House, 1973.

developed medicine, with widespread illiteracy and a predominance of rural population⁵. The Third World was totally dependent on the First World and sometimes on the Second World, and the sovereignty of the countries belonging to the Third World was *a mere convention* with no real content⁶. The First World considered it its duty to take responsibility for the Third World, whence the theory of "dependent development"⁷, giant non-repayable loans, the establishment of direct curatorship over the political, economic and intellectual elites of these countries, partly embedded in the educational systems of the First World.

But the Second World in the Cold War era was endowed with some peculiar features. It was understood as socialist regimes which, despite rejecting the political economy of capitalism, i.e. in direct ideological opposition to the First World, nevertheless achieved a level of development comparable with the First World. But in terms of aggregate indicators (whose criteria were, however, formulated by the First World, which allows for a certain bias and ideological motivation), the Second World was still inferior to the First World. However, the lag was not as significant as in the case of the Third World. The Second World was understood primarily as the USSR, as well as the countries of the Eastern bloc (especially Eastern Europe).

The concept of "the second world" is important as a precedent for the First World to recognize that even by following an alternative to liberal capitalism scenario of development, it is possible to achieve results cumulatively comparable with the West. This is what distinguished the Second World from the Third World. The Second World had the potential to effectively oppose the first and challenge the universality of its model. And this effectiveness had a very concrete expression in terms of economic growth rates, the number of nuclear weapons, the level of scientific potential, education, social protection, urbanization, industrialization, etc.

The First World corresponded to the Western capitalist camp, the Second World to the Eastern bloc and socialist countries.

These two "Worlds" were in an unstable equilibrium. It was unstable because the First World insisted on its superiority, while the Second World only had to oppose it, partly adopting from the First World certain elements in economics, technology, etc.

⁵ Rangel C. *Third World Ideology and Western Reality*. New Brunswick: Transaction Books, 1986.

⁶ Krasner S.D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

⁷ Cardoso F., Falleto E. *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press. 1979; Ghosh, B.N. *Dependency Theory Revisited*. Farnham, UK: Ashgate Press. 2001.

The First World and the Second World projected their influence on the Third World, which was the main area of their clash.

All Third World countries were divided into *capitalist and socialist*, although there was also a "Non-Aligned Movement" whose members tried to justify their own development strategy - without dogmatic capitalism nor socialism. But this did not lead to an independent theory and became just a system of compromises and combinations, depending on the specific situation. All the same, the criteria of the First World (capitalism) or their doctrinal reinterpretation in the ideology of the Second World (socialism) served as a model.

Therefore, *the main content of international politics of the Cold War era was the confrontation of the First World with the Second World*. This was reflected in the bipolar model.

It is important to note, as John Hobson does⁸, that this zoning of types of societies corresponds to the classical triad of 19th century racist anthropology (Morgan⁹, Tylor¹⁰, etc.), which distinguished

- civilization,
- barbarism and
- savagery.

White people corresponded to "civilization," yellow to "barbarism," and black to "savagery. This model was abandoned definitively in Western anthropology only after World War II, but it was retained for the purpose of assessing the political and economic level of development of countries and societies.

Thus,

- the First World came to be identified with "civilization" (earlier, with "the white man" and his "burden" in R.Kipling);
- the Second World - with "barbarism" (hence the racist proverb "scrape a Russian and find a Tatar");

⁸ Hobson J. The Eurocentric Conception of World Politics: Western International Theory, 1760–2010. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

⁹ Morgan Lewis Henry. Ancient Society. Tucson: The University of. Arizona Press, 1995.

¹⁰ Tylor Edward Burnett. Researches into the Early History of Mankind and the Development of Civilization. London J. Murray, 1865.

- the Third World - with “savagery” - with "the peoples of Africa and Oceania" (that is, in general with "blacks")¹¹.

The Second World: An Expanded Definition

Here we should pay attention to something that was usually ignored during the Cold War era. *The Russian Empire in XVIII -- XX centuries was also such a Second World in relation to the West.* Western Europe was rapidly *industrializing*, while the Russian Empire was still primarily an *agrarian* country. *Capitalism and bourgeois democracy* were established in Western Europe, while the Russian Empire maintained *monarchy*. Autonomous scientific institutions flourished in Western Europe, while the Russian Empire assiduously *copied* European science and education. But nevertheless the Russian Empire was quite capable of *resisting the West, defending its sovereignty and its way of life, and winning wars.*

This observation significantly changes the content of the concept of the Second World. If it is applicable to the USSR and the countries under its influence, and to the Russian Empire, which occupied approximately the same territory, then it should be understood as something *more general than the USSR.*

Second World, broadly understood, is a political-economic and ideological model alternative to global capitalism and challenging the dominance and hegemony of the West (the First World).

In this sense, the fall of the USSR, although it was a disaster for the Second World (as previously was the fall of the Russian Empire), but *it was not its end.* Already after 1991, new outlines of the Second World began to take shape. A number of countries considered Third World during the Cold War - China, India, Brazil, South Africa - made a sharp breakthrough and reached a level of development comparable with the First World in three decades. Of course, they made use mostly of the tools of global capitalism, but they managed to *adapt* these tools in such a way that they *preserved their sovereignty* and put capitalism to the country's advantage (and not vice versa - like liberal reforms in Eastern Europe and in Russia in the 1990s).

¹¹ Hobson J. The Eurocentric Conception of World Politics: Western International Theory, 1760–2010.

Since the early 2000s, when Vladimir Putin came to power in Russia, Russia, the heir to the Second World of the previous stage, began to *gradually restore its geopolitical sovereignty*. But this time *a multipolar* rather than *bipolar* model began to take shape. The First World was opposed *not by a single power, but by several*. And the ideology of this confrontation (which was realized in each pole of the Second World with varying degrees of radicality and ideological clarity) was not socialism (except for China), but *vague anti-globalism* and a purely realist rejection of Western (primarily North American) hegemony.

The Second World countries did not form an solid ideological bloc. They became a set of regimes, claiming their own path, qualitatively different from the globalism of the First World.

Political scientists and economists noticed this phenomenon as an accomplished fact, uniting the Second World countries of the post-bipolar era in the conventional construction of the BRIC (Brazil, Russia, India, China), then after the inclusion of South Africa - BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa).

But the BRICS governments at some point realized the objective background of this zoning of civilization and began to develop relations among themselves in this paradigm. *Thus began the cautious, gradual formation of a new model of the Second World*. This time it was multipolar, because each member of BRICS is a sovereign phenomenon, independent of the other members of the club.

In the BRICS system, Russia is the undisputed military leader and partly the leader in resources.

China is the undisputed economic leader.

India is the third most important pole, with a strong economic and industrial infrastructure, an impressive demographic and a highly politically consolidated society.

Brazil represents symbolically all of Latin America and its enormous potential (not yet fully manifested), as well as a impressive State with a strong military, trade and scientific component.

South Africa, as one of the most developed countries of the African continent, also symbolically represents the new post-colonial Africa - with its enormous and as well yet undisclosed potential.

Semi-periphery

Now let us turn to a different theory - the "world-system analysis" constructed by Immanuel Wallerstein¹². Immanuel Wallerstein, a representative of the Marxist school of International Relations (primarily in its Trotskyist interpretation), based on the doctrine of *la longue durée* (F. Braudel¹³) and Latin American theorists of structural economics (R. Prebisch¹⁴, S. Furtado¹⁵), developed a model of zoning the world according to the level of development of capitalism. This vision represents a development of Vladimir Lenin's ideas of imperialism¹⁶ as the highest stage of development of capitalism, according to which the capitalist system *naturally tends to be global and to extend its influence over all mankind*. The colonial wars between the developed powers are only the initial stage. Capitalism is gradually realizing the unity of its supranational aims and forming the nucleus of World Government. This is fully consistent with the liberal theory of International Relations, in which the phenomenon of "imperialism", critically understood by Marxists, is described in apologetic terms as the goal of a "global society", One World.

The geographical expression of the theory of the world-system is the identification of three layers¹⁷.

The core or "Rich North" forms the zone of the highest development of capitalism. The core corresponds to the region of North America and Western Europe, that is, Atlantic area and the corresponding Western European civilization, whose pole in the twentieth century shifted to the United States. The core of Wallerstein's world-system coincides with the First World.

Around the core there *is the first ring*, which in Wallerstein's theory is called "*semi-periphery*". It includes countries that are inferior to the core in terms of development, but are desperate to catch up with what they see *as a model*. The semi-periphery countries are also capitalist, but they adjust models of capitalism to their national criteria. As a rule,

¹² Wallerstein I. The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Emergence of the European World Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press, 1976

¹³ Braudel F. Le Temps du Monde. Paris: Armand Colin, 1979.

¹⁴ Prebisch R. Capitalismo periférico. Crisis y transformación, Santiago de Chile: CEPAL, 1981

¹⁵ Furtado C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

¹⁶ Ленин В.И. Империализм, как высшая стадия капитализма. Популярный очерк/ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-издание. Т. 27. М.: Политиздат, 1969.

¹⁷ Wallerstein I. World-Systems Analysis: An Introduction. Durham, North Carolina: Duke University Press. 2004.

these countries develop regimes of the "caesarist" type (according to the nomenclature of A. Gramsci¹⁸), that is, liberal hegemony is accepted *only in part*, especially in the economy, technologies and models of industrialization, while local models corresponding to pre-capitalist or non-capitalist models continue to dominate the political system, culture and social consciousness.

Wallerstein's semi-periphery includes the most developed countries of Latin America - especially Brazil, India, China and Russia. In other words, we again get approximately the countries of the BRIC or BRICS club, that is, the Second World.

According to Wallerstein, the pure periphery corresponds to what was originally understood as the Third World with the same basic characteristics - underdevelopment, backwardness, inefficiency, archaic institutions, absence of free market and competition, corruption, etc. This is also called the "poor South".

In Wallerstein's theory of world-systems, there follows a statement about the main trend of global development. It stems from the Marxist belief in progress and the change of economic formations. This means that not only spatial but also historical, temporal relations exist between the core, the semi-periphery and the periphery.

The periphery corresponds to the past, to the archaic pre-capitalist order.

The core embodies the universal future, global capitalism (hence globalization).

And the semi-periphery is the zone in which there should be a *decomposition* into what *goes to the core* and what *collapses into the periphery*. According to Wallerstein, the semi-periphery is not an alternative to capitalism, but only its *delayed stage*. It is a delayed future. Therefore, Wallerstein himself was not particularly interested in the semi-periphery, tracing only those trends that confirmed the splitting of such societies into a globalist liberal elite and an increasingly feral, archaic and proletarianized masses. Wallerstein predicted that the semi-periphery would soon *split* into a core and a periphery and cease to exist.

Once the semi-periphery disappears, the *whole world will become global*: the rich North will interact directly with the poor South, where again the elites will be included in the core, and the masses, mixed with the masses of other zones in global migration, will become the global *international proletariat*. This is when the proletarian revolution predicted by Marx will begin, as well as the crisis of the world capitalist system and, later,

¹⁸ Грамши А. Избранные произведения: Т. 1—3. — М.: Изд. иностранной литературы, 1957—1959.

communism. And this must happen *only after* the completion of the process of capitalist globalization, and therefore after the *abolition of the semi-periphery*.

As a Trotskyist and anti-Stalinist, Wallerstein believed that socialism could not be built in a single country, neither in the USSR nor in China, any such effort would *only postpone globalization* and thus the World Revolution that would follow it. Just as Marx and Engels stressed in their Manifesto for the Communist Party¹⁹ that while the bourgeoisie was struggling with medieval institutions, communists should support it, and *only after* the success of the bourgeois revolutions should they then enter into direct confrontation with the capitalists. So, too, Wallerstein and most cultural Marxists and contemporary leftists *advocate globalization against the preservation of sovereignty*, for - after the total victory of liberals and globalists - engage in a decisive battle with them. This is why they do not call their doctrine “anti-globalism”, but “alter-globalism”, putting forward projects of “post-liberalism”²⁰ rather than “anti-liberalism”.

A multi-polar reading of semiperiphery

In the context of a multipolar world, Wallerstein's world-system is rather wrong road map. Multipolarity reads the very phenomenon of semi-periphery quite differently. It is not merely a temporary condition of backward societies not yet included in the core, but *the possibility of an alternative course of history which rejects the universality of capitalism and liberal globalization, denies the core the right to be synonymous with the future and an example of universal destiny*. The semi-periphery is taken here *not as an intermediate phenomenon* between core and periphery, but as

- an independent combination of an underlying civilizational identity that remains unchanged and
- a process of modernization.

Huntington, who spoke about the clash of civilizations²¹, which should replace the bipolar world, used the expression “*modernization without Westernization*”. This is a conscious strategy of the elites of the semi-periphery, who make a choice not to integrate into the global elites of the core, but to *remain the ruling class in the civilizational context of the*

¹⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии/ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 4. М.: государственное издательство политической литературы, 1955.

²⁰ Wallerstein I. After Liberalism. New York: New Press, 1995.

²¹ Huntington S. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York : Simon & Schuster, 1996.

semi-periphery. This is what we see in China, the Islamic countries, and partly in Russia. The concept of the semi-periphery, detached from the Marxist-Trotskyist context of world-system theory, turns out to be identical with the Second World. This allows us to focus more precisely and in greater detail on the vectors of relations between the countries of the semi-periphery (BRICS) and the core countries and the countries of the periphery. By combining the potential of the countries of the semi-periphery and establishing an intellectual dialogue between the elites *who consciously decided not to integrate into the core of global liberal capitalism*, we get a project with resources comparable and even *exceeding* the aggregate potential of the core (the First World), but *with a completely different vector of development*. In an intellectual sense, the semi-periphery is here not as the territory of a "*delayed future*," but as a *zone of free choice*, which can at any moment sovereignly combine elements of "future" and "past" in any proportion. *All that is needed is to abandon the liberal and Marxist dogma of linear time and socio-technical progress*. But this is not as difficult as it seems, because Confucianist, Islamic, Orthodox, Catholic and Hindu theories of time do not know the dogma of progress, and see the future on which capitalists and Marxists insist as something *purely negative*, as an eschatological apocalyptic scenario, or have a completely different view of it.

The semi-periphery (the Second World) in this case ceases to be *an intermediate stage* and a "gray zone" between "progress" and "savagery," "civilization" and "archaic society," but asserts itself as a *field of sovereign civilizations* that themselves establish basic criteria, norms and measures - regarding human nature, God, immortality, time, soul, religion, gender, family, society, justice, development, etc.

The core itself then loses its status as "an universal goal" and becomes just *one civilization among others*. The Second World asserts: *everything is a semi-periphery*, from which one can go either toward the core or toward the periphery. And the core countries themselves are not an abstract example of a universal future, but only *one* of humanity's regions, *one* of its provinces, which has made its choice, but this choice and its consequences must remain within its borders.

Civilization-State

We come to the third concept, fundamentally important for understanding the transition from a unipolar to a multipolar world and the place of the BRICS countries in this process. We are talking about the notion of the Civilization-State. This idea was formulated by

Chinese scholars (especially Professor Zhang Weiwei²²), and most often the concept of the Civilization-State is applied to modern China, and then by analogy to Russia, India, etc.

In the Russian context, a similar theory was put forward by the Eurasianists, who formulated the concept of the State-World (*gosydarstvo-mir*)²³. In fact, in that school *Russia was understood as a civilization*, not just as one of the countries, hence the main concept of Eurasianists - *Russia-Eurasia*, that is Civilization-State.

In fact, Samuel Huntington in his insightful, if not prophetic, article "The Clash of Civilizations"²⁴ has already suggested the transition to civilization *as a new main actor of International Relations*. The Anglo-Italian specialist in International Relations Fabio Petito²⁵ clarified that relations between civilizations do not necessarily have to produce conflicts, just as in the theory of realism in International Relations between any national State war is always possible (this follows from the definition of sovereignty), but it is obviously happening rare enough. What matters is *the shift in the subject of sovereignty*, from national State (French "État-Nation") to civilization. This is precisely what Huntington predicts.

Civilization-State is defined through two negations:

- it is not the same as the national State (in the realist theory of International Relations), and
- not the same as a World Government uniting all humanity (in liberal theory in International Relations).

It is something in between: the Civilization-State can include different peoples (nations), confessions, and even sub-States. But it never claims uniqueness and planetary scope. It is fundamentally large-scale and durable, regardless of the change of ideologies, facade, culture and formal boundaries. The Civilization-State can exist as a centralized Empire, or as its echoes, remnants, fragments, capable under certain historical circumstances to *reassemble into a single whole*.

The national State appeared in Europe in modern times. The Civilization-State has existed

²² Zhang Weiwei. *The China Wave: Rise of a Civilizational State*. Singapore: World Scientific Publishing, 2012.

²³ Основы евразийства. М.: Партия «Евразия», 2002.

²⁴ Huntington S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*.

²⁵ Petito F., Michael M.S. (ed.), *Civilizational Dialogue and World Order: The Other Politics of Cultures, Religions, and Civilizations in International Relations (Culture and Religion in International Relations)*. London: Palgrave Macmillan, 2009.

since time immemorial.

Huntington noticed the new emergence of civilizations in a special situation. In the second half of the twentieth century, national States first were melted in two ideological blocs -- capitalist and socialist -- and then, after the collapse of the USSR, the liberal order prevailed on a global scale (Fukuyama's "End of History"²⁶). Huntington believed that unipolarity and the global victory of the capitalist liberal West is a *short-lived illusion*. The global spread of liberalism can complete the decay of national States and exterminate communist ideology, but *it cannot replace deeper and seemingly long-defunct civilizational identities*. This is what has happened in the last 30 years. And *gradually it were civilizations that began to claim to become the main actors of international politics - its subjects*. But this implies giving them the status of polity, hence the concept of the Civilization-State.

There are forces and patterns at work in the Civilization-State that modern Western political science does not grasp. They are not reducible to the structures of the national State and are not grasped by macro- and micro-economical analysis. The terms "dictatorship," "democracy," "authoritarianism," "totalitarianism," "social progress," "human rights," etc. have no meaning here or require fundamental translation. Civilizational identity, the State- and society-forming significance of culture, the weight of traditional values - all this is deliberately discarded by modern political science, and only comes into view when studying archaic societies. But such societies are notoriously politically weak and act as objects of research or of modernization. The Civilization-States have their sovereign power, their intellectual potential, their form of self-consciousness. They are subjects, not objects of study or "development aid" (i.e. veiled colonialism). They do not simply reject the West as a universal model, they rigidly *cut off the influence of Western soft power within their own borders*. They extend their influence beyond their borders, not only defending but also counter-attacking, putting forward their integration theories and ambitious projects. Such are the BRI or the Eurasian Economic Community, the SCO or the BRICS.

China is taken as an example of a Civilization-State for a reason. Its identity and power are the most illustrative. Contemporary Russia has come close to this status, and the special military operation in Ukraine, accompanied by its withdrawal from global

²⁶ Fukuyama F. The End of History and the Last Man. NY: Free Press, 1992.

networks, is one of the proofs of this deep and powerful will. But while Russia and, to a large extent, China successfully build their Civilization-States on direct confrontation with the West, India (especially under Modi's nationalist rule) is trying to achieve the same result with reliance on the West, and many Islamic countries that have the same goal (primarily Iran, Turkey, Pakistan, etc.) combine both strategies - confrontation (Iran) and alliance (Turkey). But everywhere it is going to one thing: *the establishment of a Civilization-State*.

The Second World as a New Universal Paradigm of International Relations

Now let us put these concepts together. We get a conceptual series:

Second World -- semi-periphery -- Civilization-State

Second World is a definition emphasizing the intermediate character of the countries making today the choice in favor of multipolarity and rejecting unipolarity and globalism, that is, the hegemony of the First World.

In terms of the level of economic development and the degree of modernization, the Second World corresponds to the semi-periphery of the world-system theory. However, unlike Wallerstein, this reading of the very nature of semi-periphery does not recognize *the inevitability* of splitting into an elite integrated into world globalism and a feral, archaizing mass, but asserts the identity and unity of a society sharing a single identity, *both at the top and at the bottom*.

The poles of the Second World (semi-periphery) are the Civilization-States, both actual (China, Russia) and potential (the Islamic world, Latin America, Africa).

Armed with this apparatus we can now better understand what the BRICS is.

So far it is a rather conventional alliance, or rather a club of Civilization-States (explicit and implicit), which represent the Second World and meet the basic criteria of the semi-periphery.

However, this club in the current conditions is in a unique situation: the twentieth century saw a significant erosion of the sovereignty of national States, which have lost much of their content through the excessive formalization of their status in the UN, as well as in the almost forced affiliation to the one or the other ideological camps. In the bipolar system, sovereignties were almost discounted in favor of the two main decision-

making centers -- Washington and Moscow. It was these poles that were absolutely sovereign, while all other national States were only partially and relatively sovereign.

The end of the USSR and the collapse of the Warsaw Pact did not lead to a new strengthening of national States, but it temporarily cemented a unipolar world that, in the course of globalization, tried to insist that from now on only Washington and the Western liberal system of values and rules had sovereignty on a universal scale.

The next logical step would have been the declaration of a World Government, as called for by Fukuyama, Soros and Schwab, the founder of the Davos Forum. But this process has been thwarted, both by internal contradictions and -- this is the main element! - *the direct revolt of Russia and China against the established unipolarity*. Thus, it was the Second World, the semi-periphery and the Civilization-States *that challenged globalism and prepared for its collapse*. And what seemed to be a temporary and transient phenomenon - semi-periphery, BRICS, turned out to be something *much bigger*.

Thus, the prerequisites for a multipolar world were laid, where the Second World, the semi-periphery and the Civilization-States became *the main trend-setters in world politics*, going far beyond the status that Western-centered theories of International Relations, including the Trotskyite version of Marxism (Wallerstein), prescribed them. *The concept of the Civilization-State, if it can be defended and fulfilled by the members of the multipolar club, that is, the Second World (especially the BRICS countries), will mean a complete restructuring of the entire picture of the world.*

At the other hand, *the West, the First World, the core, will be reduced from a global center into a regional one*. From now on, it will not be the measure of things, but one of the Civilization-States, or even two - North America and Europe. But in addition to them, there will be roughly equal Civilization-States - China, Russia, India, the Islamic world, Latin America, Africa, etc., quite competitively capable and of equal value. Nobody among them will represent the "Future" or the "Past", but all will become "zones of Present" and of free choice.

This is in the near future. But even now we can see that by adding together the potentials of the two well established Civilization-States, their combined potential is able to balance the West on the main parameters, which already makes the dominance of the West something relative and reduces its global claims to clearly defined *regional boundaries*. It is the definition of these new boundaries of the West, which ceases to be a global phenomenon and is transforming before our eyes into a regional power (from World

Government and the core into a Western Civilization-State), that is *the meaning of Russian military operation in Ukraine and the likely establishment of direct Chinese control over Taiwan*.

Often (but not always) the change of the world order takes place through wars - including world wars. The construction of a multipolar world, alas, will also go through wars. If wars as such cannot be avoided, it is possible to limit their scope, determine their rules and establish their laws. But to do this it is necessary to recognize the logic on which multipolarity is built and, accordingly, to study the conceptual and theoretical foundations underlying the multipolar world.

A Guerra Rússia – Ucrânia: As Posições dos EUA.

Luis Bitencourt¹

“Eu penso que algumas vezes as estrelas alinham-se, queiramos ou não. E somos conduzidos a certas pessoas e lugares sem outra razão que não... o Destino ”.

Morgan Parker (poeta)

“Nada é de maior importância em tempo de Guerra do que saber quando fazer o melhor uso de uma oportunidade quando ela aparece ”.

Niccolo Machiavelli

INTRODUÇÃO

Quando as estrelas se alinham

Realmente, as estrelas pareciam alinhar-se favoravelmente para os interesses estratégicos russos. Os EUA, seu mais poderoso adversário global, ainda não se recuperara de um vergonhoso fracasso militar. As atenções estratégicas norte-americanas estavam difusas e preocupadas com outras áreas geográficas e seus aliados europeus vagavam meio perdidos, preocupados com sua própria sobrevivência e sem um claro senso de unidade estratégica. O cenário político interno dos EUA estava profundamente dividido e tenso sob a liderança de um novo presidente que parecia mais interessado na agenda interna do que nos grandes problemas de segurança internacional. Finalmente, a condição de potência nuclear conferia à Rússia inegável peso estratégico ao limitar as opções de resposta do Ocidente. Tudo parecia convergir favoravelmente para beneficiar os interesses estratégicos russos. Refiro-me, é claro, aos momentos que precederam a crise sobre os mísseis instalados pela União Soviética em Cuba e do que se constituiu no grande desafio estratégico para o Presidente John Kennedy, em outubro de 1962.

¹ As ideias apresentadas neste paper são de inteira responsabilidade do autor e não representam necessariamente posições do Governo dos EUA ou de organizações a que o autor é profissionalmente vinculado. Luis Bitencourt é Professor de Segurança Internacional do William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies (EUA). O Prof. Bitencourt é doutor e mestre em Política Internacional pela Catholic University of America e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

A análise das opções possíveis e as correspondentes decisões tomadas pelo Presidente Kennedy e sua equipe naqueles dias críticos inspiraram o cientista político Graham T. Allison a publicar, em 1971, seu primeiro livro, “*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*”. Esse livro iria se tornar num dos livros mais vendidos de todos os tempos e uma extraordinária contribuição para análise de tomada de decisão em momentos de crise.² No livro, Allison desenvolve sua análise a partir de três perguntas: Por que os soviéticos instalaram mísseis estratégicos ofensivos em Cuba? Por que os Estados Unidos responderam com o bloqueio? Por que os mísseis foram retirados? A seguir, ele passa a considerar as decisões tomadas a partir de três modelos: o modelo do Ator Racional, o modelo do Comportamento Organizacional e o Modelo da Política Governamental. Allison argumenta que, usualmente, análises de política externa e de decisões de estratégia militar tendem a considerar que, diante de situações complexas, estados tomam decisões com base em percepções uniformes de racionalidade e da consideração equilibrada das alternativas em jogo. Entretanto, esse modelo, chamado por Allison de Ator Racional, não é suficiente para explicar a sutileza de processos decisórios tomados por governos diante de crises. Para remediar tal problema, ele oferece dois outros modelos que oferecem tanto explicações quanto previsões mais confiáveis sobre o processo decisório.

O modelo do Comportamento Organizacional toma em consideração a multiplicidade de atores que influenciam o processo decisório governamental e que estão presentes, eventualmente implícitos, na identificação de alternativas e de escolhas por um dado governo. Já o modelo da Política Governamental concentra-se na ação governamental e busca entender as negociações, compromissos, tensões e confusões existentes entre os agentes participantes do processo decisório. Allison também demonstra as limitações de cada modelo, mas enfatiza o maior poder do terceiro, por capturar detalhes sobre as decisões tomadas, que normalmente seriam ignorados pela consideração do estado como ator racional. Como se vê, tanto a “Crise dos Mísseis” quanto a contribuição analítica de Graham Allison parecem perigosamente atuais para ajudar a explicar tanto as opções quanto as decisões norte-americanas diante da atual

² Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Harper Collins, 1971. Veja, também, o bom comentário oferecido por Luís Paulo Bignetti, “Essência da Decisão: Comentário sobre a Obra de Graham Allison”. *Revista Base (Administração e Contabilidade)* 6(1), UNISINOS, 2009.

“Crise da Guerra na Ucrânia”, que é o propósito central deste *paper*.

É claro que esses modelos não resolvem as crises, e tampouco permitem a elaboração de previsões rigorosas sobre o comportamento humano e sobre a percepção de líderes sobre o alinhamento particular de evidências ao longo de seus interesses. De fato, não era esse o propósito de Allison ao escrever o livro. Mas tais modelos ajudam a ampliar a compreensão sobre as evidências e variáveis em jogo bem como sobre a dinâmica de processos decisórios diante de situações críticas e complexas. Ajudam, mesmo, a visualizar o papel de líderes e de suas respectivas percepções sobre oportunidades e desafios existentes no ambiente estratégico. Não há líder efetivo que não esteja atento para detectar oportunidades para avançar seus interesses. Portanto, a observação de Machiavel sobre a o aproveitamento de “oportunidades” em tempos de guerra segue sendo relevante e atual.

Terá Putin Visto as Estrelas Alinhadas?

É impossível saber exatamente o que motivou a decisão do Presidente Putin de comandar a invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022. Contudo, é possível conjecturar, aproveitando o paralelo com a Crise dos Mísseis, que, assim como o Presidente Nikita Khrushchev visualizou uma oportunidade – para instalar mísseis nucleares em Cuba -- em 1962, o Presidente Vladimir Putin também avaliou que havia uma boa oportunidade para invadir a Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022. Os EUA haviam completado de maneira um tanto desastrosa a sua retirada militar do Afeganistão, em 30 de agosto de 2021. Pouco antes, o Presidente Trump não perdera oportunidades para desmoralizar a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e seus aliados europeus. Também, o cenário político norte-americano e mesmo os fundamentos da democracia americana estavam profundamente abalados pela invasão do Congresso Nacional, no dia 6 de janeiro de 2021. Por outro lado, a imagem internacional do Presidente Joe Biden – aparentemente menos combativa e apaziguadora – favorecia a ideia de uma liderança norte-americana menos robusta e mais contemplativa no cenário internacional. Além disso, a atenção estratégica norte-americana estava declaradamente mais preocupada com a rivalidade chinesa e com o ambiente estratégico da Ásia do que com o cenário europeu.³ Finalmente,

³ U.S. National Interim Security Strategy Guidance, March 2021.

a condição da Rússia como potência nuclear seguramente limitaria a capacidade de resposta tanto dos EUA quanto da OTAN a iniciativas bélicas russas. Portanto, assim como ocorrera nas invasões russas na Geórgia e na Crimeia, respectivamente em 2008 e 2014, a Ucrânia parecia madura para cair – ou retornar – ao domínio russo.

Entretanto, Putin parece não ter avaliado, pelo menos, cinco fatores e desdobramentos muito significativos. Primeiro, não parece ter antecipado a capacidade militar de resistência dos ucranianos, que responderam com táticas eficientes e defesa em profundidade diante de forças massivamente superiores; cada avanço inicial russo foi muito mais custoso do que possivelmente imaginado, o que forçou os russos a repensarem seus objetivos militares. Segundo, não parece ter antecipado os efeitos do protagonismo individual do Presidente Zelensky, tanto no âmbito doméstico quanto nos âmbitos regional e global, que teve efeito decisivo na manutenção do moral do povo ucraniano elevado e na sensibilização de outras lideranças a apoiarem a Ucrânia. Terceiro, não parece ter avaliado que o seu desafio aos interesses norte-americanos – num momento em que o governo Biden buscava reabilitar sua liderança tanto doméstica quanto global – produziria exatamente o reverso do imaginado e motivaria os EUA a tomarem a liderança em apoio à Ucrânia. Internamente, Biden amargava sob as críticas da desastrosa retirada do Afeganistão. Externamente, o governo Biden estava claramente preocupado com o efeito que uma reação tímida poderia transmitir a China em seu obvio interesse sobre Taiwan. Quarto, que sua provocação a uma OTAN política e militarmente enfraquecida acabaria também por gerar motivação e direção para a organização e, da mesma forma, incentivos para que seus estados-membros engordassem seus respectivos orçamentos militares, articulassem planos de contingência e aumentassem a ajuda militar à Ucrânia. Finalmente, não parece ter previsto que países europeus, largamente dependentes da energia russa, buscariam tão rapidamente alternativas para reduzir ou mesmo livrar-se de tal dependência.

É claro que Putin ainda tem alternativas capazes de avançar militarmente sobre a Ucrânia e causar impactos regionais e globais, por exemplo, quando o inverno se abater sobre a Europa ou quando os grãos produzidos na Ucrânia e na Rússia não alcançarem seus destinos globais e causarem crises de alimentos em diferentes regiões do mundo.

Contudo, apesar desses cenários preocupantes, as declarações oficiais e decisões, tanto de autoridades norte-americanas quanto de oficiais da OTAN e de outros líderes europeus, não deixam dúvidas sobre a percepção de que o que está em jogo não é apenas a ilegitimidade dos argumentos russos para invadir a Ucrânia, ou mesmo o desastre humanitário em curso. Existe crescente convicção de que os custos da inação seriam muito mais danosos, tanto para os interesses norte-americanos quanto para os europeus no cenário estratégico global que se desenha.

Enquanto os estrategistas da Guerra Fria, olham para trás, preocupados com as decisões de Putin, o que está em jogo é a futura relevância estratégica num ambiente internacional onde a China ocupa, de forma rápida e inexorável, papel decisivo.

E Renascem os Pensadores Realistas

O debate que se seguiu a invasão russa tem trazido de volta alguns dos argumentos dos debates e dos ideólogos—particularmente os realistas⁴—que dominaram o período da Guerra Fria. Entre esses, possivelmente o mais eloquente—e sempre muito articulado—tem sido o realista John Mearsheimer, respeitado cientista político e professor da Universidade de Chicago. Para Mearsheimer, foi a ansiedade dos EUA e seus aliados europeus, logo após o desmoronamento do Pacto de Varsóvia, em atrair a Ucrânia, e outros países da ex-União Soviética, para o âmbito da OTAN, que gerou insegurança entre os russos e motivou a invasão. Ele está provavelmente correto na interpretação da perspectiva russa. Mas a sua interpretação de que a invasão é justificada e de que, portanto, o Ocidente não deveria “aborrecer Putin” está ainda atrelada ao quadro analítico da Guerra Fria, sem tomar em consideração as profundas alterações estratégicas ocorridas nas últimas décadas, como consequência mesmo do término da Guerra Fria e do esfrelamento do Pacto de Varsóvia.⁵ Além disso, ele não menciona a preocupação de

⁴ No período que se seguiu ao final da Segunda Guerra Mundial, e particularmente durante a Guerra Fria, o debate acadêmico norte-americano foi largamente dominado por duas escolas de pensamento: realistas e adeptos da interdependência. As duas escolas partem dos mesmos fundamentos: o ambiente das relações internacionais é caótico, os estados são egoístas e são os principais atores; mas a escola realista assevera a importância do poder militar enquanto a outra sustenta-se na importância do “soft power” e das alianças. Entre os adeptos da interdependência, estão, por exemplo Robert Keohane, Joseph Nye, William J. Perry. Entre os realistas, além dos citados, há nomes muito significativos como: George Kennan, Hans Morgenthau, Raymond Aron, e Kennet Waltz, por exemplo.,

⁵ The Economist, March 19, 2022. “John Mearsheimer on why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis.”

outros países da região, como a Polônia por exemplo, que sentem-se alvos de possíveis aventuras russas como já ocorreu com a Geórgia e a Crimeia.

Também Henry Kissinger, outro realista clássico—e símbolo emblemático da Guerra Fria—espana a poeira de seu terno, há muito aposentado, para recomendar que os EUA e seus aliados não insistam em forçar uma derrota embaraçosa para a Rússia. A seu ver, isso levaria, a longo prazo, a uma desestabilização da Europa. Para ele, os EUA e seus aliados europeus não deveriam “ceder às emoções do momento”, mas sim levar em conta a importância da Rússia no tabuleiro estratégico global. Por isso, deveriam persuadir a Ucrânia a aceitar negociações sobre o “status quo ante”, que levaria a Ucrânia a ceder o território da região de Donbas a Rússia. É fácil avaliar o impacto sombrio que essas declarações devem ter tido no Presidente Zelensky e nos ucranianos que lutam desesperadamente para manter o território ucraniano.⁶

Para amenizar o impacto negativo dessas ideias, tanto o Presidente Biden quanto vários de seus assessores têm insistido em afirmar que não recomendarão qualquer decisão que envolva interesses da Ucrânia, sem que isso parta dos próprios líderes ucranianos.⁷

Jeffrey Sachs, conhecido economista norte-americano critica, em particular, as sanções impostas pelos EUA e seus aliados europeus à Rússia e ao que ele considera a falta de iniciativas diplomáticas em paralelo. Para ele, os EUA cometem um grave erro ao insistir em aceitar a incorporação da Ucrânia à OTAN e insistir em “derrotar” Putin”. Acrescenta acreditar que a Rússia aceitaria negociar a paz sob uma condição de neutralidade da Ucrânia. Para ele, enquanto a Rússia apresentou termos claros de negociação, os EUA e a Ucrânia nunca declararam seus termos de negociação.

Na verdade, os chamados termos de negociação oferecidos pela Rússia significam a anexação da Ucrânia à Rússia e são obviamente inaceitáveis neste ponto. Também, em resposta à crítica de que afinal Putin vem sendo o agressor não provocado, Sachs é bastante benevolente. Ele insiste que a Rússia lançou a guerra, “em grande parte porque viu os EUA fazendo incursões irreversíveis na Ucrânia”. Sim, mas isso não justifica uma

⁶ Washington Post, May 24, 2022. Timothy Bella. “Kissinger Says Ukraine Should Cede Territory to Russia to End the War.”

⁷ Por exemplo, Carta do Presidente Biden no NY Times, 31 de maio de 2022.

guerra.

Finalmente, ele tem certa razão sobre a relativa ineficácia de sanções econômicas, pelo menos em curto prazo. De fato, estados tem demonstrado importante capacidade de mitigar o impacto de sanções econômicas através da intensificação das relações com países amigos, como por exemplo, no caso, as relações da Rússia com a China. Também, a redução dos fluxos de gás e petróleo russo para seus estados clientes foi compensada pela alta de preços provocada exatamente pela sua escassez. Entretanto, sanções econômicas tem impacto em prazos mais longos e contribuem para reduzir o poder de compra e a capacidade de modernização militar. No presente conflito é impossível, nesse momento, produzir-se estimativas confiáveis e precisas sobre o impacto das sanções econômicas impostas a Rússia, mas possivelmente já estão produzindo impactos sobre a sua capacidade de modernizar seus arsenais.

De todo modo, a combinação de sanções econômicas sobre a Rússia com a gigantesca ajuda militar e financeira a Ucrânia tem efeitos definitivos sobre o aumento de capacidade de resistência da Ucrânia, e, portanto, de dificultar a vitória russa. Diante dessa realidade, já existem avaliações significativas de que o conflito pode estender-se como uma guerra de fricção de longo prazo.

Além disso, vários críticos ao governo Biden têm coincidido na condenação ao apoio a Ucrânia. Segundo esses, o governo Biden não está considerando o papel atual e futuro da China como o grande ator estratégico a desafiar a liderança global norte-americana num futuro quadro geoestratégico. Essa é uma crítica relativamente infundada porque todos os documentos estratégicos produzidos até agora pelo governo Biden—e mesmo antes pelos governos Obama e Trump—atestam sobejamente a atenção à China, tanto como o grande rival econômico e militar global quanto pelas preocupações com a delicada situação de Taiwan em relação à China.⁸

Por outro lado, o mesmo raciocínio poderia ser feito caso os EUA não se envolvessem nesse conflito, que além de claras e imediatas implicações para o teatro europeu, também tem enormes consequências para o tabuleiro estratégico global. Ou seja,

⁸ Veja, por exemplo: “Beijing Is Still Playing the Long Game on Taiwan Why China Isn’t Poised to Invade”, Andrew J. Nathan, *Foreign Affairs*, June 23, 2022. Veja também: “Por que tensão entre China e Taiwan reacende temor de guerra com EUA”, *BBC News*, 8 de outubro de 2021.

a condição de ator global que vem modelando os cenários globais nos últimos 80 anos, não aconselha que os EUA ignorem um conflito dessa relevância. Possivelmente, esses mesmos críticos estariam cobrando dos EUA sua falta de liderança caso não tivessem os líderes norte-americanos tomado tais iniciativas.

Como participar, todavia, requer extremados cuidados e considerável sutileza tanto militar quanto estratégica e diplomática.

Putin Ordena o Início das “Operações Militares Especiais”

Foi em 24 de fevereiro que Putin ordenou o início da invasão – sob o título de Operações Militares Especiais “para desmilitarizar e ‘desnazificar’ a Ucrânia” – bombardeando e invadindo o território ucraniano em múltiplas frentes. De fato, Putin já fizera o primeiro movimento ofensivo em 21 de fevereiro ao reconhecer “a independência e a soberania da República Popular de Donetsk e da República Popular de Lugansk.”⁹

Nesse momento, vários analistas internacionais previam um conflito de rápida duração, que levaria, no mínimo, à substituição da liderança política da Ucrânia por líderes simpáticos à Rússia. Mas, ao contrário, a ofensiva russa em múltiplas frentes, foi amortecida por extraordinária resistência ucraniana, que montou defesas em profundidade e enfrentamentos em escaramuças militares complexas que limitaram e atrasaram os possíveis avanços russos e a perspectiva de vitória fácil e rápida.

A inesperada resistência ucraniana surpreenderia o mundo e, possivelmente os EUA e seus aliados. Graças a isso, criou-se uma janela de oportunidade para o planejamento de estratégias capazes de aumentar a resiliência ucraniana, sua capacidade de combate, ao tempo em que se impunham sanções à Rússia e se esboçavam planos de ação coordenada entre os EUA e seus aliados europeus e globais.

É importante observar que este *paper* não tem a pretensão de analisar o conflito em si, suas raízes, seu desenvolvimento, e suas perspectivas de evolução. E confesso que isso me dá certa tranquilidade diante da baixa credibilidade das informações disponíveis sobre os diferentes teatros de operação e sobre a real evolução do conflito. Meu propósito

⁹ “Vladimir Putin: Full Text of February 21, 2022 Speech”, Veterans Today, Feb 22, 2022.

é o de limitar minha análise à observação das posições adotadas pelos EUA com relação ao conflito, como evento capaz de influenciar a futura arquitetura estratégica regional e global. Interessa-me, portanto, observar as opções consideradas pelo governo Biden e as decisões tomadas, levando em conta a delicada equação de poder em jogo, onde a Rússia, como ator central, é também potência nuclear — o que foi recentemente lembrado por Putin em declaração à imprensa. De fato, este é o evento mais significativo desde o final da Guerra Fria a colocar em posição de confronto, ainda que indireto, as duas maiores potências nucleares do globo: os EUA e a Rússia.

É essa perspectiva que traz à lembrança a “crise dos mísseis em Cuba”, ocorrida há 60 anos no auge da Guerra Fria. Nesta crise, assim como naquela, por mais diferentes que sejam as circunstâncias, atores, regiões, e variáveis envolvidas, as principais opções diante do Presidente Biden lembram, necessariamente, algumas das opções diante do Presidente Kennedy. De fato, assim como na “crise dos mísseis”, os EUA não poderiam assistir imóveis os movimentos do líder russo em relação a Ucrânia. Também, assim como em outubro de 1962, os líderes das duas maiores potências nucleares confrontavam-se num terceiro país. Assim como em 1962, o presidente dos EUA enfrentava delicada situação política interna e recorria a opções não-militares—embargo em 1962; sanções em 2022—para pressionar a Rússia. Finalmente, nos dois casos os respectivos líderes norte-americanos sabiam da importância de deixar espaço para uma possível “saída honrosa” para o líder russo.

A Posição dos EUA: Preliminares

A posição dos EUA – e do governo Biden em particular – com relação a Ucrânia precisa ser observada a partir de fatos ocorridos bem antes da invasão e na sequência da anexação russa da Crimeia, em março de 2014.

Em 1 de setembro de 2021, Biden receberia o Presidente Volodimir Zelensky pela primeira vez e sublinharia o apoio dos EUA a Ucrânia. A ambiciosa declaração conjunta referente ao encontro destacou, ainda com referência à tomada da Crimeia:

“No século XXI, as nações não podem redesenhar fronteiras à força. A Rússia violou esta regra terrestre na Ucrânia. Os Estados soberanos têm o direito de tomar suas próprias decisões e escolher suas próprias alianças. Os Estados Unidos estão com a Ucrânia e continuarão a trabalhar para responsabilizar a Rússia por sua agressão. O apoio dos EUA à soberania e integridade territorial da Ucrânia é inabalável.”¹⁰

Nesse encontro, os dois países se comprometiam a fortalecer a Comissão de Parceria Estratégica (SPC) e a atualizar os compromissos mútuos e ambiciosos com relação a vários temas, incluindo:

Segurança e Defesa: “Os Estados soberanos têm o direito de tomar suas próprias decisões e escolher suas próprias alianças. Os Estados Unidos estão com a Ucrânia e continuarão a trabalhar para responsabilizar a Rússia por sua agressão. O apoio dos EUA à soberania e integridade territorial da Ucrânia é inabalável.”¹¹

Nesse sentido, os EUA comprometiam-se a aprofundar a Cooperação Estratégica de Defesa, apoiar as aspirações euro-atlânticas da Ucrânia, “inclusive no que diz respeito às aspirações da Ucrânia de ingressar na OTAN” e fornecer assistência de segurança à Ucrânia, no valor de US\$ 60 milhões, incluindo sistemas anti-blindados adicionais Javelin e outras capacidades defensivas, integrando US\$ 2,5 bilhões destinados às forças da Ucrânia desde 2014.

O compromisso incluiu, ainda, cooperação em Pesquisa e Desenvolvimento, reformas no setor de segurança e defesa, modernização da indústria de defesa, além de continuado apoio ao treinamento garantido pela condição de “NATO Enhanced Opportunities Partner” da Ucrânia. Também presente no compromisso estava a colaboração em Segurança Cibernética e mesmo o “aumento da consciência situacional no espaço”.

Consistentemente com esse compromisso, em 10 de novembro do mesmo ano, os EUA e Ucrânia publicavam a Carta EUA-Ucrânia sobre parceria estratégica. Nessa carta, os dois países definiram os “princípios de cooperação” e os parâmetros para “conter a agressão Russa, ” incluindo o aprofundamento da “integração da Ucrânia nas instituições Euro-Atlânticas ” ¹².

¹⁰ The White House Briefing Room: Joint Statement on the U.S.-Ukraine Strategic Partnership, September 1, 2021.

¹¹ Idem.

¹² U.S. Department of State, U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership. November 10, 2021.

A Carta reconhece ainda a contribuição da Ucrânia ao desarmamento nuclear e sublinha o compromisso com o “memorando sobre Garantias de Segurança” consistentes com o acesso da Ucrânia ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear” (Memorando de Budapeste, 5 de dezembro de 1994). Além disso, os EUA declaram seu apoio ao “direito da Ucrânia de decidir seu próprio curso futuro de política externa livre de interferências externas, inclusive no que diz respeito às aspirações da Ucrânia de ingressar na OTAN”. Ainda de acordo com a Carta, os EUA se comprometeram a apoiar a Ucrânia na modernização dos seus recursos de defesa e segurança e a prosseguir no apoio com treinamentos e exercícios militares, além de promover maior interoperabilidade.

De fato, o interesse estratégico dos EUA em manter a Ucrânia fora da zona de influência russa é inegável e atestado nessa sequência de iniciativas. Por outro lado, essas medidas – e, conseqüentemente, a existência de protocolos previamente discutidos e negociados – ajudam a entender a rapidez com que os EUA responderam aos primeiros movimentos de Putin com relação à Ucrânia. Bem assim, explica a rapidez na seleção de opções e de articulação de medidas com os aliados dos EUA. Decisões que normalmente demandam considerável discussão e negociação – como condenações diplomáticas e sanções financeiras – foram tomadas e impostas com impressionante rapidez. Unilateralmente, as autoridades financeiras norte-americanas promoveram o congelamento de bens russos em instituições financeiras ocidentais. Enquanto isso, os EUA estreitaram sua coordenação com a OTAN e com a Comunidade Europeia, não apenas para articular as sanções, mas também para analisar formas para reduzir e eliminar a dependência europeia à energia russa.¹³

Putin Movimenta as “Branças”

Em discurso no dia 21 de fevereiro, o Presidente Putin faz o primeiro movimento: declara reconhecer Donetsk e Luhansk “como estados independentes”¹⁴, e não como parte da Ucrânia. Estava lançada a ofensiva russa sobre os interesses ucranianos.

¹³ U.S. escalates sanctions with a freeze on Russian central bank assets.” Alan Rappeport, The New York Times, Feb. 28, 2022.

¹⁴ A República dos Povos de Donetsk e a República dos Povos de Luhansk compõem, geograficamente, a região de Donbas (Baixo Rio Donetsk, no Sudoeste da Ucrânia, que é, historicamente, uma região sob constante questionamento entre simpatizantes da Ucrânia e separatistas russos. Trata-se de região produtora de ferro e carvão.

Os EUA Respondem... Muito Rapidamente

A resposta dos EUA foi extremamente rápida. Já no dia seguinte, 22 de fevereiro, o Departamento do Tesouro dos EUA anunciava a imposição de sanções às duas maiores organizações financeiras estatais da Rússia—Corporation Bank for Development and Foreign Economic Affairs Vnesheconombank (VEB) e Promsvyazbank Public Joint Stock Company (PSB), juntamente com 42 subsidiárias impondo restrições adicionais ao débito soberano russo, e sancionando cinco indivíduos conectados ao Kremlin. Tais sanções proibiam as duas organizações de fazer negócios com os EUA e com o sistema financeiro norte-americano. O objetivo declarado dos EUA era limitar a capacidade russa de estabelecer contratos de defesa e levantar novos fundos para bancar o esforço de guerra.

Ao anunciar as medidas, a Secretária do Tesouro dos EUA, Janet L. Yellen, informou: "Continuamos monitorando as ações da Rússia e, se ela invadir ainda mais a Ucrânia, os Estados Unidos rapidamente imporão sanções econômicas expansivas que terão um impacto severo e duradouro na economia russa."

No dia 23 de fevereiro, a União Europeia anunciou o congelamento dos bens de 351 membros da Duma (Assembleia Federal) russa. Logo depois, os embaixadores da União Europeia excluíram sete bancos russos do sistema de mensagens financeiras SWIFT, embora tenham poupado o maior credor do país, o Sberbank PJSC, e um banco de propriedade da gigante russa de gás Gazprom PJSC. As outras instituições incluídas na lista da UE foram: o Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank PJSC, Sovcombank PJSC e VEB¹⁵.

No mesmo dia, os EUA instaram os aliados europeus a buscar fórmulas capazes de acelerar a integração da Ucrânia à Comunidade Europeia e à OTAN. Além disso, discutiram maneiras de receber e acomodar refugiados ucranianos. Desde logo, os EUA, Reino Unido, França, Alemanha e outros aliados estabeleceram mecanismos para manter estreita comunicação entre si sobre o desenrolar da crise.

¹⁵ "EU to Ban Seven Russian Banks from SWIFT, Spare Key Firms", Alberto Nardelli, Nikos Chrysoloras, and John Follain, Bloomberg, March 1, 2022,

Na área militar, também os EUA e seus aliados passaram a transferir armamento, munição e treinamento às forças militares ucranianas. Desde o início das operações militares, houve significativa evolução na tecnologia dos armamentos supridos. Consequentemente, militares norte-americanos e europeus aumentaram significativamente o treinamento qualificado de militares ucranianos, mas asseveraram que militares norte-americanos não seriam empregados em território ucraniano e não entrariam em confronto direto com tropas russas.

Segue-se o impressionante elenco de medidas concertadas entre os EUA e seus aliados europeus:

Em 27 de fevereiro, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, informou sobre o banimento de aviões civis russos do espaço aéreo da União Europeia. Também informou sobre o banimento às organizações estatais de mídia Rússia Today, Sputnik e suas subsidiárias tanto da UE quanto da internet.

Em 28 de fevereiro: A UE aprovou um pacote de apoio de 500 milhões de euros (US\$ 537 milhões) para os militares ucranianos. Ao informar sobre a decisão, o chefe de política externa da UE, Josep Borrell, informou ser essa a "primeira vez na história que a UE fornecerá equipamento letal a um terceiro país". Desde então, a ajuda total da UE subiu para 4,5 bilhões de euros (US\$ 4,8 bilhões).

Em 8 de Março: A Comissão Europeia apresentou um plano para reduzir a dependência do gás natural russo em dois terços até o final de 2022 (REPowerEU) e os EUA proibiram a importação de petróleo bruto russo.

Em 10 de março: O Congresso dos EUA aprova US\$ 13,6 bilhões em gastos para a Ucrânia.

11 de Março: A UE emite a Declaração de Versalhes, pedindo aos Estados-membros que fortaleçam os gastos com defesa, o investimento, a pesquisa e a coordenação. Os EUA lideram uma nova rodada de sanções contra a Rússia apoiada pelo bloco de nações do Grupo dos Sete (G7).

23 de Março: A OTAN estima que a Rússia perdeu de 7.000 a 15.000 soldados. A administração do presidente dos EUA Joe Biden determina formalmente que a Rússia cometeu crimes de guerra na Ucrânia. Putin diz que as futuras vendas de gás para países "hostis" – correspondentes aos EUA, membros da União Europeia, Reino Unido e Japão – serão denominadas em rublos em vez de dólares americanos.

24 de março: Em uma viagem à Europa, Biden comprometeu-se a fornecer à Europa 15 bilhões de metros cúbicos (bcm) de gás natural, a mais do que no ano passado, elevando os embarques para a Europa para 37bcm este ano, e mais 50bcm até 2030.

26 de março: Durante uma visita às tropas americanas na Polônia, Biden pareceu insinuar uma mudança de regime em Moscou. Mas, no dia seguinte, Biden recuaria dessa observação, aparentemente, com o propósito de não pressionar diretamente o Presidente Putin e deixar-lhe uma hipótese de “saída honrosa” do conflito.

29 de março: Negociadores russos e ucranianos se reúnem em Istambul. A Ucrânia apresenta uma proposta de neutralidade, mas não há consequência no processo.

8 de abril: A UE proíbe a importação de carvão russo, madeira, cimento, frutos do mar e fertilizantes.

18 de abril: As forças russas lançam uma nova ofensiva em larga escala no leste da Ucrânia para assumir o controle total de Luhansk e Donetsk.

25 de abril: o Secretário de Estado dos EUA, Antony J. Blinken e o Secretário de Defesa Lloyd J. Austin III, informam sobre os resultados de viagem a Kiev e reafirmam total apoio dos EUA e seus aliados aos esforços de defesa da Ucrânia.¹⁶

¹⁶ Secretary of State Antony J. Blinken and Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Remarks to Traveling Press. Transcript. US Department of Defense. APRIL 25, 2022.

26 de abril: o Secretário de Defesa dos EUA, Lloyd Austin discute com representantes de 40 nações maneiras de contribuir, tão rapidamente quanto possível, com mais armamento para o esforço de guerra da Ucrânia em uma conferência de doadores militares na base aérea de Ramstein, na Alemanha.

28 de abril: O Congresso dos EUA revive os fundamentos da lei “Lend-Lease” da Segunda Guerra Mundial (1941) para acelerar o envio de armas para a Ucrânia. O Presidente Biden pede ao Congresso que aprove um pacote de gastos de US\$ 33 bilhões para a Ucrânia.

2 de maio: A Alemanha diz que está disposta a proibir a compra de petróleo russo imediatamente, em uma mudança da sua posição original.

3 de maio: Em um discurso ao Parlamento Europeu, o primeiro-ministro italiano Mario Draghi pede um "federalismo pragmático" no qual as maiorias dos Estados-membros podem anular vetos à ação coletiva – uma clara dica para a Hungria e a Eslováquia, que estão bloqueando a proibição da UE de petróleo e gás russo.

9 de maio: O presidente francês Emmanuel Macron apoia a criação de uma forma reforçada de associação com a UE que permitiria à Ucrânia e a outros candidatos da UE, como a Moldávia e a Geórgia, desfrutar rapidamente de muitos aspectos da adesão.

11 de maio: A vice-primeira-ministra ucraniana Iryna Vereshchuk diz que a Rússia deportou cerca de 460.000 ucranianos para 6.500 campos em toda a Rússia. A Ucrânia limita pela primeira vez o gás russo que transita por seu território para a Europa, cortando em um quarto o fluxo de gás através de um dos dois principais gasodutos.

No dia 31 de maio de 2022, o Presidente Joe Biden publicou opinião no NY Times sumariando a posição e objetivos dos Estados Unidos com relação à invasão russa na Ucrânia. Nesse artigo, ele esclarece que o objetivo dos EUA é “uma Ucrânia democrática, independente, soberana e próspera, com meios para deter e defender-se contra agressões”.

Para garantir tal objetivo, Biden enfatizou a necessidade de fornecer à Ucrânia sistemas avançados de armas e munições, com o declarado propósito de garantir à Ucrânia uma posição forte no caso de eventuais negociações sobre o conflito. Ele assegurou: “continuaremos fornecendo à Ucrânia armas avançadas, incluindo mísseis antitanque Javelin, mísseis antiaéreos Stinger, poderosos sistemas de artilharia e foguetes de precisão, radares, veículos aéreos não tripulados, helicópteros Mi-17 e munições. Também enviaremos bilhões a mais em assistência financeira, conforme autorizado pelo Congresso.”

O Presidente Biden também enfatizou a importância da cooperação com aliados e parceiros na aplicação de sanções à Rússia e comprometeu-se a ajudar os países aliados a reduzir sua dependência aos combustíveis fósseis russos, e a acelerar a transição para um futuro de energia limpa. Na mesma carta, Biden garantiu apoio aos respectivos interesses da Finlândia e da Suécia para ingressar na OTAN.

Biden assegurou não buscar provocar uma guerra entre a OTAN e a Rússia e, tampouco, buscar remover o Presidente Putin do poder. Afirmou que forças americanas só se envolverão diretamente no conflito caso os EUA ou seus aliados sejam atacados e alertou que o recurso a armas nucleares em qualquer escala “seria completamente inaceitável e implicaria severas consequências.”¹⁷

Em junho, o Secretário de Defesa Lloyd Austin e o Chairman do Estado-Maior Conjunto General Mark Milley visitaram a Ucrânia e atualizaram as medidas de cooperação militar. No dia 15 de junho, ambos concederam conferência coletiva à imprensa, após a reunião do Grupo de Contato de Defesa da Ucrânia, na sede da OTAN, em Bruxelas. Foi um importante momento para a coordenação do apoio militar entre os EUA, a OTAN e seus aliados europeus. Entre as decisões de ordem prática sobre tipos de armamento, munição, treinamento e participação dos vários países, a reunião também contribuiu para dar consistência aos termos utilizados pela OTAN, como por exemplo a referência à “agressão não provocada da Rússia contra a Ucrânia”¹⁸.

¹⁷ Joseph Biden Jr. “President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine”, NY Times, May 31, 2022.

¹⁸ Para um relatório detalhado e frequentemente atualizado sobre a assistência dos EUA a Ucrânia, veja U.S. Security Assistance to Ukraine, CRS, June 24, 2022.

Finalmente, em 1 de julho, o Departamento de Estado dos EUA publicou uma síntese da assistência dos EUA à Ucrânia. Os EUA reafirmam seu apoio à soberania e integridade territorial da Ucrânia “dentro das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas e das suas águas territoriais”. O relatório informa que, desde janeiro de 2021, os EUA investiram mais de 7.62 bilhões de dólares na assistência de segurança e treinamento à Ucrânia e detalha a impressionante lista de armamentos fornecidos à Ucrânia, tanto pelos EUA quanto por seus aliados, desde o início do conflito.¹⁹

Conclusões

Este *paper* dedicou-se a analisar as opções e decisões tomadas pelos EUA – até o início de julho de 2022 – em relação à crise provocada pela invasão da Rússia ao território ucraniano. O *paper* começou por estabelecer um paralelo entre a Crise dos Mísseis, de 1962, e a invasão da Ucrânia. Embora separadas por 60 anos, as duas crises permitem a identificação de curiosas similaridades, particularmente quando o interesse está no processo decisório das autoridades norte-americanas.

É claro que o elemento crítico em ambas as situações está na hipótese de confrontação entre os dois maiores poderes nucleares do planeta, e isso, por si só, estabelece paradigmas de decisão muito específicos e sensíveis. Repentinamente, fomos forçados a raciocinar sob os mesmos parâmetros e, eventualmente, sob alguns saudosismos de estrategistas da Guerra Fria. Mas também observamos que necessitaremos atualizar esses parâmetros para desafios mais complexos.

O *paper* chama a atenção para a rapidez com que, neste caso, as autoridades norte-americanas articularam a posição dos EUA com relação à invasão, recorrendo a sanções e tratando de articular com rapidez as posições da OTAN – que acaba sendo extraordinariamente fortalecida no processo – e de outros aliados. Os avanços foram notáveis, particularmente se avaliados em contraste com o enorme desafio de alcançar consenso e posições uniformes entre estados que têm graus variáveis de interesse no conflito e considerável dependência à energia russa.

¹⁹ U.S. Security Cooperation with Ukraine. Fact Sheet, U.S. State Department, Bureau of Political-Military Affairs, July 1, 2022.

A posição dos EUA, rapidamente articulada com a OTAN e com outros aliados, estabeleceu rigorosas e robustas sanções econômicas e diplomáticas imediatamente impostas à Rússia e a seus líderes, gerou consensos sobre o apoio financeiro à Ucrânia (e ultimamente promessas de reconstrução), reafirmou os planos de fornecimento de material militar avançado e treinamento militar aos ucranianos, e enfatizou o apoio à integração da Ucrânia à Comunidade Europeia e à OTAN. Também os EUA trataram de sublinhar que não haverá o engajamento de militares norte-americanos no conflito – exceto se os EUA e seus aliados vierem a ser atacados.

Inegavelmente, tais medidas foram possíveis devido à robusta liderança dos EUA e sua relativa eficácia pode ser atribuída a três fatores principais. O primeiro foi a surpreendente capacidade de resistência ucraniana aos primeiros movimentos da invasão. Isso não apenas atrasou o avanço russo, mas também forçou Putin a uma redefinição de alvos e de estratégias. Não há dúvida quanto à assimetria de forças e a superioridade de poder militar russo sobre o poder militar ucraniano. Mas também não há dúvida de que a resistência ucraniana inicial, o desempenho tático de suas forças, e, principalmente, a liderança e a desenvoltura midiática do líder ucraniano acabaram por criar espaço político, diplomático e estratégico para a articulação das decisões dos EUA e de seus aliados.

É razoável concluir-se que os EUA sabiam, desde logo, que a Ucrânia não poderia vencer militarmente a Rússia mas, com ajuda, seria capaz de limitar o avanço russo e tornar muito mais custoso política, diplomática e economicamente o preço da aventura. Assim, a assistência dos EUA incluiu impressionante ajuda financeira, intenso ativismo diplomático e reabilitação do organismo de segurança regional.

O fortalecimento da OTAN e a coordenação com outros aliados europeus foi surpreendentemente rápida e tão efetiva quanto possível nas circunstâncias, particularmente em função da dependência de vários aliados europeus à energia russa.

O segundo fator vem sendo a impressionante capacidade de liderança e o protagonismo carismático do Presidente Zelensky. Isso vem sendo decisivo para, internamente, manter elevado o moral dos ucranianos, bem como seu espírito de resistência. E vem sendo extremamente efetivo em sensibilizar plateias e parlamentos sobre a importância de ajudar a proteger a Ucrânia diante do avanço militar russo.

O terceiro fator foi a existência de programas de cooperação e protocolos já em curso entre os EUA e a Ucrânia e em diferentes estágios de implementação desde 2014. Havia, portanto, considerável conhecimento mútuo tanto a nível militar quanto político entre norte-americanos e ucranianos.

Todos esses fatores sustentam-se em evidências fartamente documentadas e observadas. Mas há um quarto fator, menos sustentado em evidências diretas, mas passível de ser interpretado pela análise das novas estratégias dos EUA. Há, claramente, em gestação entre os pensadores estratégicos norte-americanos, uma nova visão da grande estratégia norte-americana, vis-à-vis às grandes potências, que pode ajudar a explicar a ênfase com que os EUA se lançaram nessa crise. Trata-se da “Competição entre as Grandes Potências”: EUA, Rússia e China, onde a última ocupará, necessariamente, lugar privilegiado de principal desafiadora dos EUA nas próximas décadas.²⁰

Nesse sentido, considere que os EUA tivessem escolhido simplesmente não se envolver no conflito entre Rússia e Ucrânia. Os custos financeiros e políticos do envolvimento, inclusive da reconstrução da Ucrânia, serão gigantescos. Mas o preço de não se envolver será muito maior. O vazio estratégico da ausência não se limitaria ao seu custo humanitário, ou às relações dos EUA com a Europa, ou ao futuro da OTAN. O que já está em jogo é o alinhamento de estrelas no futuro tabuleiro estratégico que se desenha para as próximas décadas.

²⁰ Veja, por exemplo, MITRE, *The Great Power Competition*: “The Cold War as the world knew it is long over. Taking its place is the great power competition, or GPC. At its heart, GPC involves an ongoing push-pull among the United States, China, and Russia for global strength and influence. But the great power competition is far more than a military or economic problem. Russia and China also seek to discredit freedom and democratic norms, using the monolithic clout of their authoritarian governments. As a result, GPC plays out through cyber espionage, defense planning, 5G spectrum, international aid, intellectual property theft, supply chains, coalition-building, election interference, and more. The conversations about this competition are taking place in corporate boardrooms, military exercises, government agencies, and academic institutions.”

Alargamento da OTAN: Perspectivas da entrada da Suécia e da Finlândia

Andrea Carati¹

Resumo

Nos últimos trinta anos, a OTAN passou por um profundo processo de transformação, através do qual atualizou seus instrumentos militares e sua postura estratégica. A ampliação da aliança e a densa rede de parcerias estratégicas com países não-membros são dimensões mais relevantes deste processo de transformação após o fim da Guerra Fria. A ascensão de 16 membros, na época da queda do Muro de Berlim, para os atuais 30, é sinal de um grande investimento nos processos de abertura e inclusão que ampliaram significativamente o horizonte estratégico da OTAN.

O aspecto mais marcante das políticas de alargamento que surgiram, desde meados dos anos 90, foi a extraordinária continuidade com que a liderança da aliança - a começar pelos Estados Unidos - atribuiu valor crucial ao alargamento e o motivou pelas mesmas razões políticas e estratégicas (a garantia dos processos de democratização dos países do antigo bloco soviético e dos países independentes da antiga União Soviética; a consolidação da segurança europeia e da ordem internacional liberal). Assim, apesar das crises profundas e das mudanças na política internacional durante as últimas três décadas, a política de alargamento da OTAN tem permanecido essencialmente a mesma.

A crise atual, que explodiu com a guerra na Ucrânia, confirmou ainda mais a persistência da abordagem de alargamento adotada nos anos 90. O pedido de adesão da Finlândia e da Suécia, colocado na agenda como consequência da agressão da Rússia à Ucrânia, é uma reação a uma crise contingente, mas o principal impulso permanece como

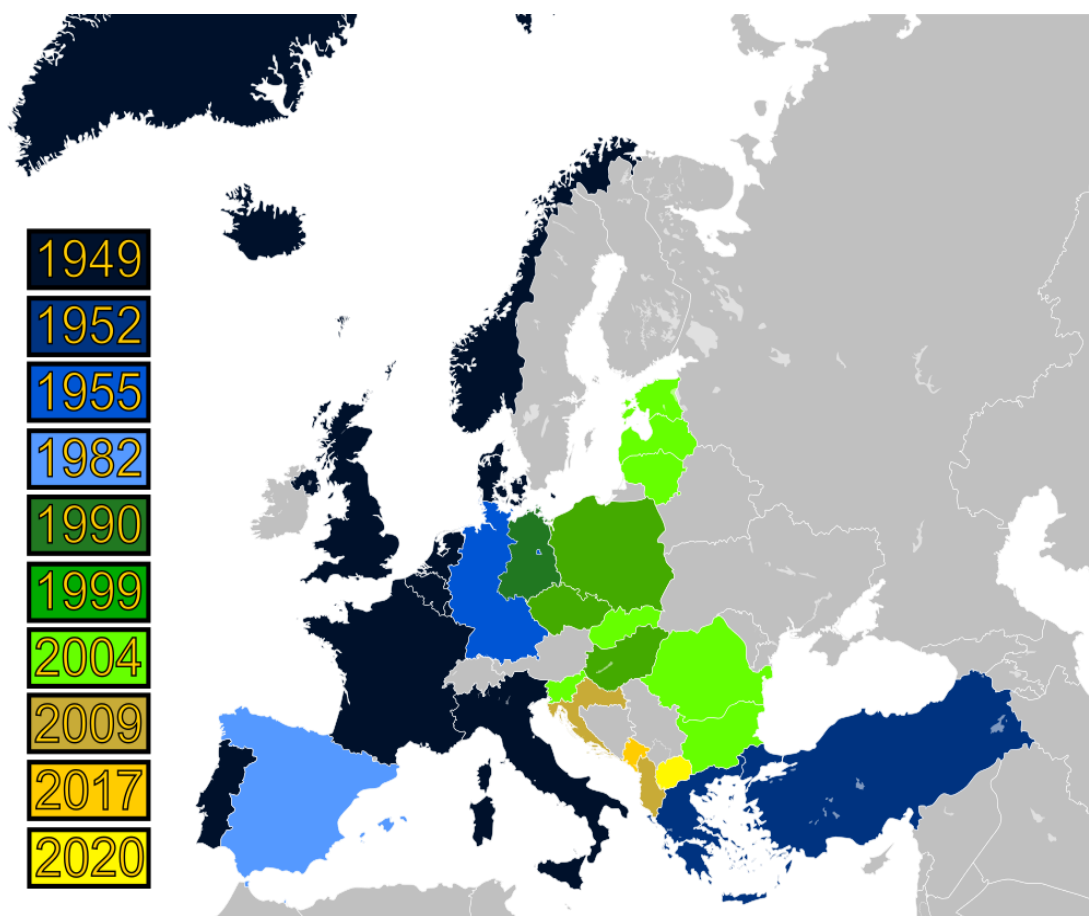
¹ Andrea Carati é Pesquisadora Associada do Programa de Relações Transatlânticas do ISPI. Pós-Doutorado em Pesquisa no Departamento de Estudos Internacionais da Universidade de Milão. Ele concluiu seu doutorado em Estudos Políticos na Escola de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Políticas (Universidade de Milão). Desde 2009, ele é o coordenador científico do Anuário de Política Externa Italiana (editado pelo ISPI e IAI). Carati também publicou vários livros e artigos sobre a recente evolução da OTAN, intervenções militares nos Balcãs e no Afeganistão.

sempre foi: inclusão, ampliação do perímetro de segurança dos aliados e parceiros, e oferta de garantias de segurança confiáveis aos membros aspirantes.

Apesar de sua persistência e sucesso, a inclusão de novos membros sempre foi acompanhada de aspectos problemáticos, debates acalorados e, em alguns casos, críticas ferozes à expansão da OTAN. As perspectivas de entrada da Finlândia e da Suécia não são exceção embora, como será visto em detalhes abaixo, o tipo de benefícios ou críticas levantadas por sua admissão na OTAN sejam de uma ordem e natureza diferentes das ampliações do passado recente. A fim de esclarecer estes aspectos, a análise que se segue está dividida em três seções: a primeira é dedicada a uma perspectiva histórica e ao enquadramento do alargamento da OTAN no período pós Guerra Fria; a segunda centra-se nos dois candidatos ao novo alargamento, a Finlândia e a Suécia; a terceira analisa as perspectivas de suas entradas tanto em termos de benefícios para a OTAN como em termos de questões problemáticas.

1. O alargamento da OTAN desde o final da Guerra Fria: a transformação da Aliança e a Política de Portas Abertas

A Aliança Atlântica já havia iniciado processos de alargamento na época da Guerra Fria (Turquia em 1952, Alemanha Ocidental em 1955, Espanha em 1982), mas o verdadeiro processo de alargamento da OTAN é um fenômeno essencialmente ocorrido após o colapso da União Soviética e o fim do confronto bipolar (ver fig. 1). A discrepância entre os dois períodos não é apenas quantitativa (três admissões nos quarenta anos da Guerra Fria, versus 14 admissões nas três décadas seguintes), mas acima de tudo qualitativa. Com a expansão a leste lançada nos anos 90, a OTAN, em primeiro lugar, mudou radicalmente seu posicionamento e seu horizonte geopolítico. Em segundo lugar, incluiu entre seus países, membros do antigo bloco socialista, atraindo Estados que até alguns anos antes faziam parte da frente inimiga. Finalmente, o alargamento pós Guerra Fria não foi nem acidental nem marginal, mas um vetor deliberado de profunda transformação da Aliança em seus objetivos e tarefas.

Fig. 1 - Processo de Alargamento da OTAN (1949-2020)

Fonte: Mapa disponível online com dados reprocessados no site oficial da OTAN (www.nato.int - 'Member Countries' portal)

A ampliação é uma perspectiva que envolveu a liderança da OTAN desde o início. A administração dos EUA liderada por George H.W. Bush, em 1990, já havia considerado o tema da expansão da OTAN para o leste. As principais razões consideradas foram as seguintes: a preocupação de evitar que o vácuo político na Europa Oriental, após a dissolução do bloco soviético, se transformasse em uma espiral de instabilidade; e a ideia de proporcionar um posicionamento internacional firme que garantisse os processos de transição para a democracia, evitando o desacoplamento inerente à excessiva autonomia da Europa, alimentada pelos processos de integração e contendo a Rússia.

Embora a prudência ainda prevalecesse durante a presidência Bush, foi a administração Clinton (1993-2000) que colocou o alargamento da OTAN na ordem do dia, levando finalmente à admissão de três novos membros em 1999 (Polónia, República Tcheca e Hungria). Durante os anos Clinton, o chamado consenso sobre o alargamento tornou-se firmemente estabelecido nos Estados Unidos e na OTAN. Um consenso generalizado e estável em torno da ideia de que os interesses dos países membros e dos

futuros membros convergiam nas políticas de alargamento. Para os países membros, o alargamento significou o renascimento da aliança após o colapso da URSS, a confirmação do compromisso americano com a Europa e a consolidação da segurança no velho continente. Para os futuros Estados-membros da Europa Oriental, isso significava ancorar sua segurança nas instituições internacionais ocidentais e se retirar da esfera de influência da Federação Russa.

Finalmente, nos anos 90, o alargamento da OTAN foi inteiramente coerente com a doutrina da administração Clinton: a Estratégia de Segurança Nacional de Engajamento e Alargamento adotada em 1996². Nesse documento, a administração rejeitou qualquer fato isolacionista pós-Guerra Fria e adotou uma postura internacionalista de envolvimento americano no sistema internacional, através das principais organizações internacionais multilaterais, promovendo sua ampliação e inclusão.

Desde a segunda metade dos anos 90, portanto, o alargamento da OTAN tornou-se uma direção bipartidária compartilhada e duradoura nos Estados Unidos. Os dois candidatos presidenciais depois de Clinton - G.W. Bush e Al Gore - estavam divididos sobre quase tudo no campo da política externa, mas não sobre a decisão de apoiar e continuar a expansão da Aliança para o leste. A partir dos anos 2000, de fato, o tema não era mais se deveria ampliar a OTAN, mas quando e como³. Embora ainda em meados dos anos 90 o alargamento da OTAN tenha encontrado alguma oposição no Congresso dos EUA e nas principais capitais europeias, após o primeiro alargamento em 1999, o consenso tornou-se quase unânime. Entretanto, França, Itália e Alemanha e outros antigos Estados membros expressaram dúvidas sobre a admissão da Geórgia e da Ucrânia colocadas na agenda da cúpula da OTAN em Bucareste em 2008, mas, em geral, a abordagem do alargamento como uma política inclusiva da aliança não foi questionada.

Até mesmo a administração da G.W. Bush, de orientação mais unilateralista e em parte neo-isolacionista, não recuou. Pelo contrário, em 2002, apoiou na cúpula de Praga o que foi chamado de "big bang round of enlargement", ou seja, a segunda grande ampliação pós Guerra Fria que ocorreu em 2004 com a entrada de sete novos membros (Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia). A nova rodada de alargamento admitiu não apenas membros do antigo Pacto de Varsóvia, mas também países da antiga União Soviética. O governo Bush também apoiou fortemente a admissão

² National Security Strategy of Engagement and Enlargement, White House, 1996.

³ J.R. Shiffrin, "NATO enlargement and US foreign policy: the origins, durability, and impact of an idea", *International Politics*, 2020, vol. 57, pp. 342-70.

da Ucrânia e da Geórgia na agenda em 2008, como mencionado acima, encontrando diversas resistências do lado europeu.

Durante os anos Obama, ainda mais com sua ambição de reavivar o multilateralismo, Washington apoiou firmemente as políticas de alargamento. Por um lado, Obama 'congelou' os processos de admissão da Ucrânia e da Geórgia por causa das tensões criadas com a Rússia, tensões que eram contrárias ao seu desejo de iniciar um novo desanuviamento com o Kremlin (a política de reinício em relação à Rússia). Por outro lado, em 2009 ele apoiou a entrada de dois novos membros (Croácia e Albânia) na política mais ampla de acolher os países dos Balcãs Ocidentais na OTAN.

Nem mesmo a administração de Donald Trump - apesar das ambições neo-isolationistas e das profundas críticas à OTAN - reviu ou mudou sua direção em relação ao alargamento. Não apenas, além da retórica, a presidência Trump não revisou nada de substancial em relação ao compromisso americano com a OTAN mas, como todos os presidentes anteriores, apoiou a admissão de novos membros. Montenegro e Macedônia, de fato, aderiram à OTAN em 2017 e 2020, respectivamente.

Finalmente, a administração Biden também confirmou a mesma abordagem inclusiva e o mesmo compromisso de admitir países que aspiram a aderir à OTAN em três frentes: apoio à continuação da entrada dos países dos Balcãs com o processo de admissão da Bósnia- Herzegovina; a continuação da hipótese de entrada dos países mais problemáticos nas relações com a Rússia (Geórgia e Ucrânia) sem indicar prazos precisos, mas também sem retirá-los da agenda da OTAN⁴; e apoio aos pedidos que surgiram recentemente da Suécia e da Finlândia.

Em última análise, de longe o aliado mais forte e influente na formação das políticas da Aliança Atlântica mostrou um compromisso com um alargamento estável, de longo prazo e não exposto às mudanças provocadas pelas alternâncias políticas na presidência. Este compromisso do lado americano foi amplamente compartilhado pelos países europeus. Entretanto, divergências ocorreram no decorrer do processo. Nos anos 90, por exemplo, a primeira ampliação planejada pela administração Clinton foi realizada quase sem consultar os países europeus ou, pelo menos, sem seu envolvimento substancial. Sem dúvida, as tensões mais profundas foram registradas na cúpula de

⁴ Sul sito ufficiale della Nato, nella pagina "Enlargement and Art. 10" (aggiornata al 18 Maggio 2022) si riconosce che gli attuali aspiranti nuovi membri sono 5: Bosnia Erzegovina, Georgia, Ucraina, Svezia e Finlandia (https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm - ultimo accesso alla pagina: 31 Maggio 2022).

Bucareste mencionada acima, em 2008, decorrentes do fato de que a idéia de incluir oficialmente a Ucrânia e a Geórgia na lista de países com os quais os processos de adesão seriam iniciados, era uma decisão americana, na qual as inclinações e posicionamentos dos aliados europeus eram pouco ou nada escutados. No entanto, apesar das fricções sobre ampliações específicas ou a partilha de decisões comuns, os países europeus subscreveram inequivocamente a abordagem geral que havia surgido na era pós-Guerra Fria, a saber, a idéia de uma aliança inclusiva e orientada para o alargamento.

Para concluir esta breve panorâmica do alargamento da OTAN desde o final da Guerra Fria, um aspecto que muitas vezes é ignorado no debate sobre o assunto deve ser enfatizado. A admissão de novos membros que se tornam oficialmente aliados, ou seja, países da OTAN, não esgota as políticas de inclusão e alargamento. O que tem sido adotado, desde os anos 90, tem sido uma verdadeira política de "porta aberta" - a chamada Política de Porta Aberta da OTAN⁵ - que inclui não apenas processos destinados à admissão, mas uma série muito articulada e ampliada de parcerias individuais ou regionais, programas de cooperação e projetos de colaboração e apoio no setor de segurança com países terceiros. Em outras palavras, não há uma separação clara entre os que estão dentro da aliança e os que estão fora (como nos tempos da Guerra Fria). Nos últimos 30 anos, a OTAN estabeleceu uma densa rede de parcerias com países não pertencentes à OTAN com os quais, em muitos casos, foram criados fortes laços de cooperação - o mais conhecido é a Parceria para a Paz lançada em 1994; o Conselho de Parceria Euro-Atlântica (EAPC), que atualmente envolve 20 países não pertencentes à OTAN na área euro-atlântica (incluindo os membros aspirantes à Bósnia- Herzegovina, Suécia e Finlândia)⁶; O Diálogo Mediterrâneo da OTAN, que inclui países limítrofes do Mediterrâneo que não são membros da aliança; e a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI), que abriu um fórum de diálogo e cooperação com alguns países do Golfo Pérsico pertencentes ao Conselho de Cooperação do Golfo Pérsico.

Através dos parceiros no formato mundial, os membros da OTAN mantêm relações formais com países terceiros distantes da área euro-atlântica como Austrália, Japão, Coreia do Sul e muitos outros. Finalmente, além desta rede de cooperação político-

⁵ R.C.Hendrickson, Ryan C. "NATO's Open Door Policy and the Next Round of Enlargement." *Parameters* 30.4 (2000): 8. Per un'analisi critica della Open Door policy si veda Art, Robert J. "Creating a disaster: NATO's open door policy." *Political Science Quarterly* 113.3 (1998): 383-403.

⁶ Esta parceria também inclui formalmente Belarus e Rússia, com os quais, no entanto, as relações estão atualmente suspensas.

militar, existem programas individuais para abordar a aliança e a eventual entrada. O mais importante é o Plano de Ação para a Adesão (MAP), um programa de apoio e assistência da OTAN para acompanhar os membros aspirantes a membros para alcançar as metas necessárias para a entrada. Todos os países que eventualmente aderiram à OTAN em 2004, 2009, 2017 e 2020 participaram deste programa. O formato MAP está atualmente ativo com a Bósnia-Herzegovina⁷.

2. Suécia e Finlândia: cooperação passada com a OTAN e perspectivas de adesão

Em 18 de maio de 2022, Finlândia e Suécia entregaram conjuntamente sua carta de pedido oficial de adesão à Aliança Atlântica. Os respectivos embaixadores na OTAN, Klaus Korhonen para a Finlândia e Axel Wernhoff para a Suécia, o entregaram pessoalmente às mãos do Secretário Geral da Aliança, Jens Stoltenberg, na sede em Bruxelas. O pedido oficial recebeu imediatamente a mais ampla apreciação, não apenas do Secretário Geral, mas também de quase todos os aliados (com exceção da Turquia)⁸.

A perspectiva da entrada dos dois países que, juntamente com a Noruega (já um país membro), traria toda a península da Escandinávia para a OTAN, colocou o processo de alargamento novamente em andamento. Esta mudança foi em grande parte inesperada, porque os dois países não eram considerados aliados potenciais até alguns meses atrás. Suas entradas não eram uma prioridade nas agendas políticas nacionais e, mais geralmente, nos últimos anos - com as admissões da Geórgia e da Ucrânia em stand-by e a entrada menos problemática, mas mais periférica, da Bósnia-Herzegovina - poucos esperavam um alargamento tão geopoliticamente significativo. Esta aceleração foi naturalmente desencadeada pela agressão da Rússia contra a Ucrânia e pela percepção dos dois países escandinavos de que a guerra atual é um sinal de uma política mais assertiva da parte de Putin, se não de um projeto expansionista mais amplo da Federação Russa.

Antes de focar nos dois casos específicos, as semelhanças e diferenças entre os dois países em relação à OTAN, vale a pena notar o aspectos que distinguem sua admissão

⁷ Para uma visão mais abrangente das parcerias da OTAN, consulte o portal " no site oficial da Aliança Atlântica (<https://www.nato.int/cps/en/natohq/51288.htm>).

⁸ Ver a declaração oficial do Secretário Geral Stoltenberg (https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_195472.htm). Sobre a reação da Turquia ver David Mac Dougall & Kamuran Samar, "", Euronews, 18 de maio de 2022 (<https://www.euronews.com/my-europe/2022/05/17/why-does-turkey-want-to-block-finland-and-sweden-from-nato>).

das formas de alargamento que ocorreram entre 1999 e 2020:

- Ao contrário dos países do Leste Europeu que aderiram recentemente à OTAN, Finlândia e Suécia são dois países política e institucionalmente estáveis; suas credenciais democráticas são muito sólidas; não passaram por nenhum processo problemático de transição política em sua história recente e não estão abalados por conflitos internos. Suas entradas não se tratam, portanto, de assegurar arranjos políticos internos com uma forte ancoragem internacional à Aliança Atlântica, mas sim do resultado de uma escolha estratégica autônoma e de uma escolha deliberada de campo.
- A Finlândia e a Suécia não são países que pertenciam ao antigo bloco soviético e ao Pacto de Varsóvia. Pelo contrário, desde a Guerra Fria - além de suas políticas de não-alinhamento - ambos gravitaram na órbita geopolítica ocidental e são membros da União Européia. Portanto, sua entrada não é o resultado de uma inversão de alinhamentos internacionais. Para a OTAN, não se trata de uma admissão de antigos países inimigos, mas da consolidação de uma longa história de proximidade política e cooperação.
- A entrada da Finlândia e da Suécia na OTAN, em comparação com os recentes alargamentos, representa uma direção de expansão diferente de um ponto de vista geopolítico. Não é uma expansão para o leste, mas uma expansão para o norte. A inclusão dos dois países tem o significado de trazer para a OTAN o chamado Alto Norte, que - em comparação com a Europa Oriental - é mais periférico, mas de importância crucial, especialmente em perspectiva, para a região do Ártico. Uma região que, como resultado da mudança climática e da crescente navegabilidade, se tornou uma arena para novas competições internacionais.
- Finalmente, a Finlândia e a Suécia, ao contrário dos países que aderiram à OTAN nos últimos vinte e cinco anos, se distinguem por um setor de segurança e nível de forças armadas eficientes, bem organizados e tecnologicamente avançados. A entrada desses dois países pode, portanto, contar com uma capacidade muito alta de integração nos sistemas militares da Aliança e um grau muito alto de interoperabilidade com as forças da OTAN.

As novas adesões colocadas na agenda em maio representam, assim, um tipo diferente de alargamento em relação ao passado recente. O pedido dos dois países de aderir à Aliança responde conjuntamente - além de razões políticas de reforço mútuo e de ampliação do consenso na opinião pública nacional - também à vontade de enfatizar as diferenças e a qualidade do tipo de alargamento que se aproxima para a OTAN. Nesta base, acredita-se que o processo de admissão dos dois países escandinavos pode ser concluído mais rapidamente do que no passado (a última adesão da Macedônia levou cerca de dois anos, mas espera-se que a Finlândia e a Suécia levem menos tempo).

A Finlândia e a Suécia têm algumas semelhanças significativas e algumas diferenças em sua decisão de aderir à Aliança Atlântica. Os dois países são semelhantes em vários aspectos (posicionamento geopolítico, cultura política, proximidade com o Ocidente, grau de desenvolvimento sócio- econômico), mas os aspectos que mais têm em comum em vista de sua entrada na OTAN são dois em particular: sua história de neutralidade e sua cooperação com a Aliança no período que se seguiu ao fim da Guerra Fria.

Ambos os países, com seu pedido formal de adesão à OTAN, puseram fim a uma longa tradição de não-alinhamento a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial (no caso da Suécia, a política de neutralidade tem durado mais de duzentos anos e, de fato, tornou-se parte constitutiva de sua própria identidade nacional). O não-alinhamento durante a Guerra Fria e no período pós-bipolar foi o resultado de uma abordagem estratégica destinada a manter uma relação de cooperação e equidistância formal entre, inicialmente, o bloco ocidental e o bloco comunista e depois entre o Ocidente e a Rússia. Embora com sensibilidades diferentes, a Finlândia e a Suécia entenderam o não-alinhamento como uma condição prévia para manter relações amigáveis e evitar disputas com a Federação Russa. Esta escolha política estratégica foi acompanhada por um amplo consenso popular em favor da neutralidade e da não-entrada na Aliança Atlântica. Até alguns anos atrás, de acordo com várias pesquisas, a maioria dos finlandeses e suecos era contra a entrada de seu país na OTAN - as orientações da opinião pública mudaram parcialmente com a guerra na Geórgia em 2008, com a crise na Ucrânia, com a anexação russa da Crimeia, em 2014, e ainda mais com a atual guerra na Ucrânia⁹. Neste aspecto, para a política externa e de segurança dos dois países, a perspectiva de aderir à OTAN

⁹ Ålander, Minna, and Michael Paul, , SWP Comment No. 24/2022., 2022.

representa uma descontinuidade radical, uma revolução copernicana no que diz respeito ao papel e ao grau de envolvimento nos assuntos internacionais que implica tornar-se um país da OTAN.

Outro aspecto que Finlândia e Suécia têm em comum e que reforça a idéia de que esta é uma entrada conjunta e não ocasional, diz respeito à cooperação militar passada com a OTAN. Desde os anos 90, ambos os países iniciaram um processo de modernização e transformação de suas políticas de segurança e estruturas de defesa que tornaram a cooperação militar com os EUA (bilateralmente) e a OTAN (multilateralmente) cada vez mais fácil. Apesar da política oficial de não-alinhamento militar, a colaboração com a OTAN tem crescido progressivamente desde o final da Guerra Fria¹⁰. A Finlândia e a Suécia são membros da Parceria para a Paz da OTAN desde seu lançamento em 1994. Ambos participaram das missões de manutenção da paz da OTAN nos Balcãs e no Afeganistão. Por exemplo, a Finlândia em Kosovo assumiu importante função na missão KFOR. Da mesma forma, a Suécia foi o único membro europeu não membro da OTAN a liderar uma PRT (Equipe de Reconstrução Provincial) na missão da ISAF, no Afeganistão. Além disso, entre outras iniciativas individuais de cooperação, a Finlândia e a Suécia participaram do Processo de Planejamento e Revisão (PARP), que se trata de um programa através do qual a OTAN identifica padrões de capacidade militar e os compartilha com os parceiros não-membros participantes. O PARP proporcionou um fórum no qual a OTAN e os dois países compartilharam modelos de planejamento comuns, desenvolvimento de estruturas militares similares, caminhos de socialização e familiarização entre a OTAN e os oficiais de defesa parceiros e estabelecimento, e normas operacionais compartilhadas.

Estes dois elementos em comum com a Finlândia e a Suécia - trajetória similar de transformação da defesa e história de não-alinhamento - ajudaram a fortalecer a perspectiva de entrada conjunta na OTAN. Esta unidade de propósitos, mais especificamente a perspectiva de aderir à Aliança necessariamente juntos, foi por sua vez consolidada, por um lado, pela idéia de que ao aderir como um bloco, a transição seria mais aceitável e menos traumática para ambos os países mas, por outro lado também, pela constatação de que a Finlândia não teria aceitado a entrada da Suécia sozinha (o que a teria reduzido ao papel problemático de único Estado tampão entre a OTAN e a Federação

¹⁰ Michel, Leo G., . INNS – Institute for National Strategic Studies, National Defense University (Washington DC), Strategic Forum No. 265, February 2011.

Russa) e a entrada da Finlândia sozinha teria criado uma descontinuidade territorial entre os membros da OTAN que teria criado um isolamento anômalo da Suécia (assim como dificuldades nas linhas de contato e abastecimento entre os países membros). Por estas razões, a Finlândia e a Suécia, apesar de não serem países alinhados e não membros da OTAN, foram definidas como "aliados virtuais"¹¹.

Além desses elementos comuns, Finlândia e Suécia têm algumas diferenças que, no entanto, não parecem ter um impacto significativo na decisão conjunta de entrada na OTAN. Primeiro, vindo de uma longa tradição de não-alinhamento, ambos temem as reações da Rússia à sua decisão de aderir à OTAN. Contudo, os receios da Finlândia são maiores que os da Suécia. A primeira compartilha uma fronteira de mais de 1.300 km com a Rússia; tem uma robusta exposição comercial (como principal parceiro, bem como dependente do fornecimento de gás russo); várias décadas de não-alinhamento não apagaram a memória da invasão soviética de 1939-40; e, além disso, a Finlândia está mais exposta à competição sobre o Ártico e as contramedidas que Moscou pode tomar em reação à entrada na OTAN do que a Suécia. Esta última não faz fronteira com a Rússia territorialmente, tem uma menor exposição econômica e comercial, uma história extraordinariamente mais longa de paz e neutralidade (na percepção coletiva, uma agressão russa é percebida como muito mais improvável do que para os finlandeses) e também é geopoliticamente menos exposta (o maior medo da Suécia no caso de um confronto com a Rússia é a possibilidade de um ataque à Ilha Gotland a partir do enclave de Kaliningrado, o que daria à Rússia uma vantagem no controle do Mar Báltico).

Cabe salientar que a preparação e a instrução militar da Finlândia são superiores aos da Suécia. Pelos inúmeros motivos já expostos, a Finlândia nunca abandonou o recrutamento obrigatório, continuou a investir pesada e eficientemente em sua capacidade de defesa (pode contar com uma força militar ativada em tempo de guerra de até 280.000). Além disso, a Finlândia modernizou efetivamente suas forças armadas nas últimas duas décadas, desenvolveu capacidades militares de primeira classe do ponto de vista tecnológico e investiu fortemente em novos equipamentos militares nos últimos anos (em dezembro de 2021, comprou caças 64 F 35 Lightning II dos EUA). Isto distingue a entrada da Finlândia na OTAN de todas as outras: o instrumento militar que ela traz para a Aliança é uma contribuição significativa. De fato, a adesão finlandesa é percebida pela OTAN como particularmente atraente porque o país é, sem dúvida, classificado como

¹¹ Ibid.

fornecedor de segurança e não como consumidor de segurança.

A Suécia, embora tenha reformado e modernizado seu setor de defesa, tem menos potencial militar em termos comparativos com a Finlândia. Consistente com uma tradição mais longa de neutralidade e uma cultura antiguerra, bem como uma percepção mais silenciosa das ameaças à segurança nacional colocadas pela Rússia, a Suécia não investiu tanto em suas forças armadas como a Finlândia. Tem uma força ativa de cerca de 60.000 - que planeja, de acordo com declarações recentes do governo nas últimas semanas, aumentar para 90.000 até 2025. Apesar do grande investimento na transformação de seu instrumento militar e do nível de interoperabilidade com as missões da OTAN, mencionados anteriormente, a Suécia faz uma contribuição significativa para a OTAN, mas não comparável com a da Finlândia.

Finalmente, o que distingue os dois países é uma vontade política parcialmente diferente. A entrada da Suécia na OTAN há muito se opõe, tanto politicamente quanto na opinião pública. Não é coincidência que seu pedido de entrada e o prazo muito curto em que surgiu tenham surpreendido muitos aliados da OTAN. No país, a entrada na OTAN nunca obteve um consenso, pois a maioria popular e mesmo os principais partidos políticos (exceto o pequeno Partido Liberal) nunca apoiaram a adesão à OTAN como uma prioridade a curto prazo. Mesmo quando a Suécia participou em missões da OTAN, o fez enfatizando o mandato da ONU (no Afeganistão e nos Balcãs), motivando seu engajamento militar mais como uma contribuição à intervenção coletiva da comunidade internacional do que como participação na missão da OTAN¹². De modo geral, uma orientação contra políticas que colocavam em risco a neutralidade e o envolvimento do país em conflitos provocados por outros, nos quais a segurança nacional não estava em jogo, muitas vezes prevaleceu na Suécia - a OTAN e a aliança com os Estados Unidos foram predominantemente interpretadas sob esta luz.

No caso da Finlândia, por outro lado, a proximidade com a OTAN tem sido mais proeminente, sendo que o debate interno versa sobre a adesão formal à aliança (comprometendo o não-alinhamento). Porém, a necessidade do país de estabelecer uma cooperação militar intensiva com a OTAN nunca foi questionada. Em uma pesquisa realizada em fevereiro de 2022, pela primeira vez uma maioria de finlandeses era a favor da adesão à OTAN (53% a favor e 28% contra)¹³. Em termos comparativos, a motivação

¹² Ivi, pp. 12-15. Yu, Boldyreva Roman, and Boldyrev Slavyana Yu. "." *Baltic Region* 12.2 (2020): 23-39.

¹³ Michel, Leo G., *Finland, Sweden, and NATO*, cit., p. 4-5.

finlandesa é muito mais forte. Além disso, a Finlândia - ao contrário da Suécia - sempre investiu muito em sua própria defesa autônoma, de modo que a OTAN representa um fortalecimento desta última em vez de um risco de aprisionamento nas políticas da Aliança. O presidente Sauli Niinistö, não surpreendentemente, rejeitou firmemente a idéia de uma "Finlandização"¹⁴ da Ucrânia, enfatizando energicamente que as políticas de não-alinhamento do país nunca significaram nem uma abdicação do papel internacional autônomo de seu país, nem a negação de sua plena soberania ou mesmo o desinvestimento na defesa nacional¹⁵.

3. Os Desafios do Alargamento no Extremo Norte: Custos e Benefícios de um Alargamento Adicional

A combinação da persistência da política de portas abertas de trinta anos da OTAN e a solidez dos dois aspirantes a membros, certamente tem implicações positivas para a comunidade euro-atlântica. No entanto, este novo alargamento não é isento de incógnitas e novos desafios.

No lado dos benefícios para a OTAN, é claro, antes de mais nada, que a Aliança emerge reforçada política e militarmente. Há apenas alguns meses, a OTAN foi percebida como uma organização em profunda crise (Trump em 2017 havia decretado publicamente sua obsolescência; Macron a havia descrito como "morte cerebral"; e na sequência da retirada precipitada do Afeganistão no verão de 2021, foi considerada uma organização ineficiente e não confiável). Hoje, por outro lado, a OTAN é amplamente reconhecida por ser extraordinariamente sólida, tendo em vista o que se tornou nos últimos 30 anos: a mais poderosa organização de segurança multilateral do atual sistema internacional. Esta resiliência é comprovada por sua eficácia em apoiar a resistência ucraniana contra a agressão russa e ainda mais por sua capacidade de atrair novos membros. Este aspecto é essencial para uma aliança, porque a OTAN (como todas as alianças na história) é fundada sobre uma promessa de assistência militar futura e, portanto, sua credibilidade é um ingrediente crucial para sua resiliência. Atrair novos membros, especialmente se eles tradicionalmente demonstraram uma forte relutância em aderir, é o teste decisivo da resiliência e credibilidade de proteção que a OTAN pode oferecer.

¹⁴ A Finlândia significa a criação de um estado tampão neutro entre duas esferas de influência ou na proximidade geográfica de uma grande potência; em seu sentido negativo, indica uma política fraca e submissa em relação às grandes potências que ameaçam a segurança daquele país.

¹⁵ Ibid., p. 4-5.

Isto é acompanhado por um considerável alargamento do perímetro de segurança dos aliados. Se a Finlândia e a Suécia aderirem definitivamente à OTAN, é evidente que, de um ponto de vista geopolítico, expandirão o espaço geopolítico de proteção e estabilidade da comunidade euro-atlântica. Eles o farão não apenas em termos territoriais, mas em termos substanciais porque, como observado na seção anterior, a contribuição real que os dois países oferecem à OTAN, política e militarmente é, pela primeira vez, a dos provedores de segurança e não a dos "consumidores de segurança".

Contudo, o alargamento da OTAN iniciado após o fim da Guerra Fria nunca deixou de ter as suas características críticas. A adesão da Finlândia e da Suécia, apesar de sua diferença em relação aos processos anteriores de admissões, não pode eclipsar essas mesmas questões críticas. De fato, em alguns casos corre o risco de aprofundá-las¹⁶. Com base no enorme debate sobre o alargamento da OTAN durante os últimos trinta anos, dois aspectos críticos merecem ser sublinhados.

O primeiro problema, destacado por inúmeros comentaristas e especialistas em assuntos internacionais desde os anos 90¹⁷, diz respeito a uma tensão interna inevitável entre coesão interna e inclusão. Por um lado, a admissão de novos membros confirma a boa saúde de uma aliança e multiplica seus recursos e seu horizonte geopolítico. Por outro lado, aumenta o nível de heterogeneidade das exigências de segurança, complica os processos decisórios e aumenta o risco de incoerência estratégica. Esta é a tensão entre o artigo 5 do Pacto Atlântico (que garante a unidade da segurança coletiva dos aliados) e o artigo 10 (que estabelece a política de "porta aberta"): o que é ganho por um lado vai necessariamente em detrimento do outro. A manifestação histórica desta tensão surgiu durante a guerra global contra o terrorismo no Iraque e no Afeganistão, onde as divisões entre a "velha Europa" (os antigos países membros) e a "nova Europa" (os novos membros) criaram uma tensão interna sobre os objetivos estratégicos finais da OTAN sobre o que deveria ser seu horizonte operacional (aliança eurocêntrica versus OTAN global). Assim, a duplicação dos países membros (com a Finlândia e a Suécia, isto elevaria o número de aliados para 32, em oposição a 16 em 1991), em uma aliança onde as decisões são tomadas por unanimidade, isso implicará diferentes sensibilidades,

¹⁶ Emma Ashford, "NATO Should Think Twice Before Accepting Finland and Sweden", Washington Post, May 30, 2022.

¹⁷ Veja Si vedano: Brown, Michael E. "The flawed logic of NATO expansion." *Survival* 37.1 (1995): 34-52; Gaddis, John Lewis, "History, grand strategy and NATO enlargement", *Survival*, 40: 1, 1998, pp. 145-146; German, Tracey. "NATO and the enlargement debate: enhancing Euro-Atlantic security or inciting confrontation?." *International Affairs* 93.2 (2017): 291-308.

potencialmente opostas a urgências de segurança e processos decisórios muito mais complicados.

A segunda questão problemática naturalmente diz respeito às relações com a Rússia. A ampliação da OTAN não pôde evitar a criação de atritos com a Rússia, independentemente do presidente em exercício. Esses atritos já haviam surgido nos anos 90 com Ieltsin e tornaram-se mais agudos com Putin, persistindo além da vida política do atual presidente russo. Como muitos especialistas em relações internacionais apontam, há uma dinâmica inevitável em jogo: a concentração do poder (e o alargamento da OTAN com a inclusão da Finlândia e da Suécia representa isto ainda mais claramente do que os alargamentos anteriores) cria sempre suspeitas, preocupações e a percepção de uma ameaça no sistema internacional. Todas as alianças na história - independentemente de sua natureza ofensiva ou defensiva, democrática ou não democrática - geram segurança para os aliados e insegurança para os que estão fora da aliança. Mas é seu nível de poder militar que assusta, não sua natureza política¹⁸. Este é um dilema do qual a OTAN não pode escapar enquanto continuar sendo uma aliança militar: quanto mais ela se fortalece (até mesmo se amplia), mais ela assusta os adversários atuais e potenciais. Esta é uma dinâmica que não só afetou a Rússia, mas diz respeito a todos os atores internacionais fora da esfera política euro-atlântica. Portanto, numa época em que o alargamento à Finlândia e à Suécia aumentará a segurança da OTAN e dos dois países, também irá expô-los a uma nova dinâmica competitiva no Báltico e no Ártico, completamente sem precedentes em comparação com as décadas de não-alinhamento. De modo mais geral, a expansão norte da OTAN não será capaz de evitar o endurecimento das relações entre os países da OTAN e a Rússia, um aperto que provavelmente não estará mais confinado à Europa Oriental, mas que abrirá uma nova frente no Alto Norte.

¹⁸ Colombo, Alessandro. "La lunga alleanza." *La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Angeli (2000); Snyder, Glenn H. "The security dilemma in alliance politics." *World politics* 36.4 (1984): 461-495.

L'allargamento della Nato: prospettive sull'ingresso di Svezia e Finlandia

Andrea Carati

Abstract

La Nato ha attraversato negli ultimi trent'anni un profondo processo di trasformazione attraverso il quale ha aggiornato i suoi strumenti militari e la sua postura strategica. L'allargamento dell'alleanza e la fitta rete di partnership strategiche con paesi non membri è una delle dimensioni più rilevanti di questo processo di trasformazione successivo alla fine della guerra fredda. Il passaggio da 16 membri al momento del crollo del muro di Berlino agli attuali 30 è il segnale di un grande investimento nei processi di apertura e inclusione che hanno notevolmente ampliato l'orizzonte strategico della Nato.

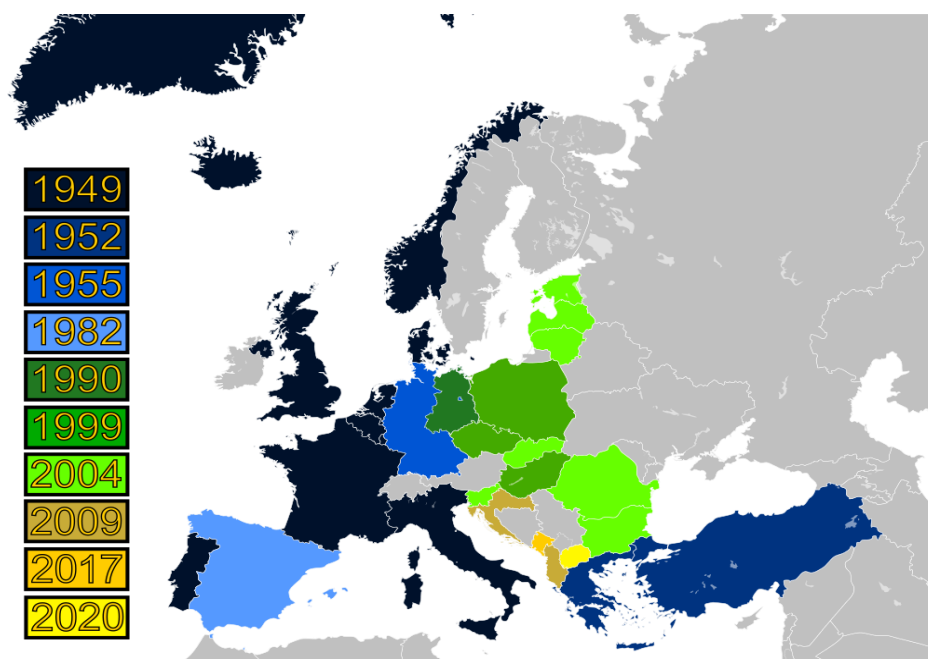
L'aspetto più sorprendente delle politiche di allargamento così come sono emerse dalla metà degli anni Novanta è la straordinaria continuità con cui i vertici dell'alleanza – a partire dagli Stati Uniti – hanno attribuito un valore cruciale all'allargamento e lo hanno motivato per le stesse ragioni politiche e strategiche (la messa in sicurezza dei processi di democratizzazione dei paesi dell'ex blocco sovietico e dei paesi indipendenti dell'ex-Unione Sovietica; il consolidamento della sicurezza Europea e dell'ordine internazionale liberale). Dunque, nonostante le profonde crisi e le svolte nella politica internazionale degli ultimi tre decenni la politica dell'allargamento della Nato è rimasta sostanzialmente simile.

L'attuale crisi, esplosa con la guerra in Ucraina, ha ulteriormente confermato la persistenza dell'approccio all'allargamento abbracciato negli anni Novanta. La richiesta di adesione di Finlandia e Svezia, messa in agenda come conseguenza dell'aggressione russa dell'Ucraina, reagisce a una crisi contingente ma i principali indirizzi rimangono quelli di sempre: inclusione, allargamento del perimetro di sicurezza degli alleati e dei partner, offerta di garanzie di sicurezza credibili agli aspiranti membri.

A dispetto della sua persistenza e dei successi, l'inclusione di nuovi membri si è sempre accompagnata ad aspetti problematici, a dibattiti accesi e in alcuni casi a critiche pungenti in merito all'espansione della Nato. Le prospettive di ingresso di Finlandia e Svezia non fanno eccezione anche se, come si vedrà in dettaglio di seguito, il tipo di benefici o di criticità sollevate dalla loro ammissione nella Nato sono di ordine e di natura diversi rispetto agli allargamenti del passato recente. Per far luce su questi aspetti, l'analisi che segue si articola in tre sezioni: la prima dedicata a una prospettiva storica e di inquadramento dell'allargamento della Nato nel periodo post-guerra fredda; la seconda si concentra sui due candidati al nuovo allargamento, Finlandia e Svezia; la terza approfondisce le prospettive del loro ingresso sia in termini di benefici per la Nato sia in termini di problematicità.

1. L'allargamento della Nato dalla fine della guerra fredda: la trasformazione dell'Alleanza e la Open Door Policy

L'Alleanza atlantica ha avviato processi di allargamento già ai tempi della guerra fredda (Turchia nel 1952, Germania Ovest nel 1955, Spagna nel 1982), tuttavia il processo vero e proprio di allargamento della Nato è un fenomeno essenzialmente successivo al crollo dell'Unione Sovietica e alla fine del confronto bipolare (si veda la fig. 1). Lo scarto fra i due periodi non è solo quantitativo (3 ammissioni nei 40 anni della guerra fredda contro 14 ammissioni nei tre decenni successivi) ma è uno scarto soprattutto qualitativo: con l'espansione a est lanciata negli anni Novanta la Nato ha, in primo luogo, radicalmente cambiato il suo posizionamento e il suo orizzonte geopolitico; in secondo luogo, ha incluso fra i suoi paesi membri paesi dell'ex-blocco socialista, attraendo stati che fino a pochi anni prima facevano parte del fronte dei nemici; infine, l'allargamento post-guerra fredda non è stato né accidentale né marginale ma è stato un vettore deliberato di trasformazione profonda dell'Alleanza, nei suoi scopi e nei suoi compiti.

Fig. 1 – Processo di allargamento della Nato (1949-2020)

Fonte: Mappa disponibile online con rielaborazione dati dal sito ufficiale Nato (www.nato.int – portale 'Member Countries')

L'allargamento è una prospettiva che ha impegnato i vertici della Nato da subito, già l'amministrazione americana guidata da George H.W. Bush nel 1990 aveva preso in considerazione il tema dell'espansione a est della Nato. Le principali ragioni prese in esame erano le seguenti: la preoccupazione di evitare che il vuoto politico nell'Europa dell'Est seguito alla dissoluzione del blocco sovietico potesse trasformarsi in una spirale di instabilità, l'idea di offrire un posizionamento internazionale saldo che mettesse in sicurezza i processi di transizione alla democrazia, evitare il decoupling inscritto nell'eccessiva autonomia dell'Europa alimentato dai processi di integrazione, contenere la Russia.

Se durante la presidenza Bush prevalsero ancora le cautele, è stata l'amministrazione Clinton (1993-2000) che ha messo in agenda l'allargamento della Nato approdando infine all'ammissione di tre nuovi membri nel 1999 (Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria). Negli anni di Clinton si è affermato in modo definitivo negli Stati Uniti e nella Nato quello che è stato definito enlargement consensus, un consenso diffuso e stabile intorno all'idea che nelle politiche di allargamento convergessero interessi da parte dei paesi membri e da parte degli aspiranti tali. Per i paesi membri l'allargamento ha significato il rilancio dell'alleanza dopo il crollo dell'URSS, la conferma dell'impegno

americano in Europa e il consolidamento della sicurezza nel vecchio continente. Per gli aspiranti paesi membri dell'Europa dell'est significava ancorare la propria sicurezza alle istituzioni internazionali occidentali e sottrarsi dalla sfera di influenza della Federazione Russa.

Negli anni Novanta, infine, l'allargamento della Nato è risultato del tutto coerente con la dottrina dell'amministrazione Clinton: la *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* adottata nel 1996¹⁹. In quel documento l'amministrazione rigettava ogni afflato isolazionista postguerra fredda e abbracciava una postura internazionalista di impegno americano nel sistema internazionale attraverso le principali organizzazioni internazionali multilaterali, promuovendone l'allargamento e l'inclusione.

Dalla seconda metà degli anni Novanta dunque l'allargamento della Nato è diventato un indirizzo condiviso e duraturo a livello bipartisan negli Stati Uniti. I due candidati alla presidenza dopo Clinton – G.W. Bush e Al Gore – si divisero quasi su tutto in materia di politica estera ma non sulla decisione di sostenere e proseguire l'espansione a est dell'Alleanza. Dagli anni 2000 in poi, infatti il tema non è stato più se allargare la Nato ma quando e come²⁰. Se ancora alla metà degli anni Novanta l'allargamento della Nato incontrava una qualche forma di opposizione nel Congresso americano e nelle principali capitali europee, dopo il primo allargamento del 1999, il consenso è diventato quasi unanime. Francia, Italia e Germania e altri vecchi paesi membri hanno manifestato perplessità circa l'ammissione di Georgia e Ucraina messa in agenda nel summit della Nato di Bucarest nel 2008 ma, in generale, l'approccio all'allargamento come politica inclusiva dell'alleanza non è stato messo in discussione.

Anche l'amministrazione di G.W. Bush, di indirizzo più unilateralista e parzialmente neo-isolazionista, non ha fatto marcia indietro. Al contrario, nel 2002 sostenne al summit di Praga quello che è stato definito il 'big bang round of enlargement', ossia il secondo grande allargamento post-guerra fredda avvenuto nel 2004 con l'ingresso di sette nuovi membri (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia). Il nuovo round dell'allargamento ammetteva non solo membri dell'ex-Patto di Varsavia ma anche paesi dell'ex-Unione Sovietica. L'amministrazione Bush, infine, sostenne con forza anche l'inserimento in agenda dell'ammissione di Ucraina e Georgia nel 2008, come si è detto, incontrando diverse resistenze da parte europea.

¹⁹ *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, White House, 1996.

²⁰ J.R. Shiffrinson, "NATO enlargement and US foreign policy: the origins, durability, and impact of an idea", *International Politics*, 2020, vol. 57, pp. 342-70.

Negli anni di Obama, a maggior ragione con la sua ambizione di rilanciare il multilateralismo, Washington ha sostenuto fermamente le politiche di allargamento. Da un lato, Obama ‘congelò’ i processi di ammissione di Ucraina e Georgia per le tensioni che questi creavano con la Russia, tensioni che erano contrarie alla sua volontà di avviare una nuova distensione con il Cremlino (la politica del Reset nei confronti della Russia). Dall’altro, nel 2009 sostenne l’ingresso di due nuovi membri (Croazia e Albania) nella politica più ampia di accogliere nella Nato i paesi dei Balcani occidentali.

Neanche l’amministrazione di Donald Trump – nonostante le ambizioni neo-isolazioniste e le profonde critiche alla Nato – ha rivisto o cambiato l’indirizzo in materia di allargamento. Non solo, al di là della retorica, la presidenza Trump non ha rivisto nulla di sostanziale in merito all’impegno americano nella Nato ma, come tutti i presidenti precedenti, ha sostenuto l’ammissione di nuovi membri: Montenegro e Macedonia, infatti, sono entrati nella Nato rispettivamente nel 2017 e nel 2020.

Infine, anche l’amministrazione Biden ha confermato lo stesso approccio inclusivo e lo stesso impegno ad ammettere i paesi che aspirano a entrare nella Nato su tre fronti: il sostegno a proseguire l’ingresso dei paesi dei Balcani con il processo di ammissione della Bosnia Erzegovina; la prosecuzione dell’ipotesi di ingresso dei paesi più problematici per le relazioni con Russia (Georgia e Ucraina) senza indicare tempi precisi ma anche senza toglierli dall’agenda della Nato²¹ ; il sostegno alle richieste emerse di recente da parte di Svezia e Finlandia.

In definitiva, l’alleato di gran lunga più forte e influente nel disegnare le politiche dell’Alleanza atlantica ha manifestato un impegno sull’allargamento stabile, di lungo periodo e non esposto ai mutamenti impressi dal cambio di colore politico alla presidenza. Questo impegno da parte americana è stato in larga parte condiviso dai paesi europei. Non sono mancati alcuni attriti. Negli anni Novanta, ad esempio, il primo allargamento messo a programma dall’amministrazione Clinton fu condotto quasi senza consultare i paesi europei o comunque senza un loro coinvolgimento sostanziale. Senz’altro le tensioni più profonde si registrarono al già citato summit di Bucarest del 2008, queste derivarono dal fatto che l’idea di inserire ufficialmente Ucraina e Georgia nella lista dei paesi con cui avviare processi di adesione fu una decisione americana, nella quale le

²¹ Sul sito ufficiale della Nato, nella pagina “Enlargement and Art. 10” (aggiornata al 18 Maggio 2022) si riconosce che gli attuali aspiranti nuovi membri sono 5: Bosnia Erzegovina, Georgia, Ucraina, Svezia e Finlandia (https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm - ultimo accesso alla pagina: 31 Maggio 2022).

inclinazioni e le perplessità degli alleati europei furono ascoltate poco o punto. Tuttavia, nonostante le frizioni su alcuni allargamenti specifici o sulla condivisione delle decisioni comuni, i paesi europei hanno inequivocabilmente sottoscritto l'approccio generale emerso nel postguerra fredda, ossia l'idea di un'alleanza inclusiva e orientata all'allargamento.

A conclusione di questa breve panoramica sull'allargamento della Nato dalla fine della guerra fredda, va sottolineato un aspetto spesso ignorato nel dibattito sul tema. L'ammissione di nuovi membri che diventano ufficialmente alleati, quindi paesi Nato, non esaurisce le politiche di inclusione e il tema dell'allargamento. Quella adottata dagli anni '90 in poi è stata una vera e propria politica della 'porta aperta' – la cosiddetta NATO Open Door Policy²² – che include non soltanto processi finalizzati all'ammissione ma una serie molto articolata ed estesa di partnership individuali o regionali, programmi di cooperazione e progetti di collaborazione e sostegno nel settore di sicurezza con paesi terzi. In altre parole, non esiste una netta separazione fra chi sta dentro l'alleanza e chi sta fuori (come ai tempi della guerra fredda). Negli ultimi trent'anni la Nato ha inaugurato una fitta rete di partnership con paesi non-Nato con cui in molti casi si sono stabiliti solidi legami di cooperazione – fra le più note la Partnership for Peace lanciata nel 1994; la Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) che attualmente coinvolge 20 paesi non-Nato dell'area euroatlantica (fra i quali gli aspiranti membri Bosnia Erzegovina, Svezia e Finlandia)²³; il NATO's Mediterranean Dialogue che include i paesi rivieraschi del Mediterraneo che non sono membri dell'alleanza; la Istanbul Cooperation Initiative (ICI) che ha aperto un foro di dialogo e cooperazione con alcuni paesi del Golfo Persico appartenenti al Gulf Cooperation Council; attraverso il format Partners across the globe i paesi Nato intrattengono rapporti formali con paesi terzi molto lontani dall'area euroatlantica come Australia, Giappone, Corea del Sud e molti altri. A questa rete di cooperazione politico-militare si aggiungono infine i programmi individuali di avvicinamento all'alleanza e all'eventuale ingresso – il più importante dei quali è il Membership Action Plan (MAP): un programma di supporto e assistenza da parte della Nato per accompagnare gli aspiranti membri a raggiungere i target necessari all'ingresso

²² R.C.Hendrickson, Ryan C. "NATO's Open Door Policy and the Next Round of Enlargement." *Parameters* 30.4 (2000): 8. Per un'analisi critica della Open Door policy si veda Art, Robert J. "Creating a disaster: NATO's open door policy." *Political Science Quarterly* 113.3 (1998): 383- 403.

²³ In questa partnership sono incluse formalmente anche Bielorussia e Russia con cui tuttavia i rapporti sono attualmente sospesi.

(vi hanno partecipato tutti i paesi che infine sono entrati nella Nato nel 2004, 2009, 2017 e 2020 e attualmente il format del MAP è attivo con la Bosnia Erzegovina)²⁴.

2. Svezia e Finlandia: la cooperazione pregressa con la Nato e le prospettive di adesione

Il 18 Maggio 2022 la Finlandia e la Svezia hanno congiuntamente consegnato la lettera di richiesta ufficiale di ingresso nell'Alleanza atlantica. I rispettivi ambasciatori alla Nato, Klaus Korhonen per la Finlandia e Axel Wernhoff per la Svezia, le hanno personalmente consegnate nelle mani del segretario Generale dell'alleanza Jens Stoltenberg nella sede del quartier generale di Bruxelles. La richiesta ufficiale ha immediatamente ricevuto l'apprezzamento più ampio, oltre che del segretario generale, di quasi tutti gli alleati (con l'eccezione della Turchia)²⁵.

La prospettiva dell'ingresso dei due paesi, che insieme alla Norvegia (già paese membro) porterebbe tutta la penisola della Scandinavia dentro la Nato, ha rimesso in moto il processo di allargamento. Questo cambiamento è stato in larga misura inaspettato perché i due paesi fino a pochi mesi fa non erano considerati due potenziali alleati, il loro ingresso non era una priorità nelle agende politiche nazionali e più in generale negli ultimi anni – con le ammissioni di Georgia e Ucraina in stand-by e l'ingresso meno problematico ma più periferico della Bosnia Erzegovina – pochi si aspettavano un allargamento così significativo sotto il profilo geopolitico. Questa accelerazione è stata innescata naturalmente dall'aggressione della Russia contro l'Ucraina e dalla percezione dei due paesi scandinavi che la guerra attuale sia il segnale di una politica più assertiva da parte di Putin, se non addirittura di un più ampio progetto espansionistico della Federazione Russa.

Prima di concentrarsi sui due casi specifici, sulle similarità e sulle differenze fra i due paesi nei confronti della Nato, vale la pena di notare gli aspetti che distinguono la loro ammissione rispetto ai round di allargamento avvenuti fra il 1999 e il 2020:

²⁴ Per una panoramica più esaustiva sulle partnership della Nato si rimanda al portale “” del sito ufficiale dell'Alleanza atlantica (<https://www.nato.int/cps/en/natohq/51288.htm>).

²⁵ Si veda la dichiarazione ufficiale del Segretario Generale Stoltenberg (https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_195472.htm). Sulla reazione della Turchia si veda David Mac Dougall & Kamuran Samar, “”, Euronews, 18 May 2022 (<https://www.euronews.com/my-europe/2022/05/17/why-does-turkey-want-to-block-finland-andsweden-from-nato>).

- A differenza dei paesi dell'Europa dell'est entrati di recente nella Nato, Finlandia e Svezia sono due paesi stabili dal punto di vista politico-istituzionale, le loro credenziali democratiche sono solidissime, non hanno attraversato processi di transizione politica problematici nella loro storia recente e non sono scossi da conflitti interni. Il loro ingresso dunque non riguarda la messa in sicurezza degli assetti politici interni con un forte ancoraggio internazionale all'Alleanza atlantica, è piuttosto il frutto di una scelta strategica autonoma e di una scelta di campo deliberata.
- Finlandia e Svezia non sono paesi che appartenevano all'ex blocco sovietico e al Patto di Varsavia. Al contrario, già dai tempi della guerra fredda – al di là delle loro politiche di nonallineamento – entrambi hanno gravitato nell'orbita geopolitica occidentale e sono paesi membri dell'Unione europea. Dunque, il loro ingresso non è il frutto di un ribaltamento degli allineamenti internazionali. Per la Nato non si tratta infatti di una ammissione di paesi ex-nemici ma del consolidamento di una lunga storia di rapporti di vicinanza politica e cooperazione.
- L'ingresso nella Nato di Finlandia e Svezia, rispetto agli allargamenti recenti, rappresenta una direzione di espansione differente dal punto di vista geopolitico. Non si tratta di una espansione verso est ma verso nord. L'inclusione dei due paesi ha il significato di far rientrare nella Nato il cosiddetto High North (l'Alto Nord) che – rispetto all'Europa dell'est – risulta più periferico ma ha una importanza cruciale, soprattutto in prospettiva, per la regione dell'Artico. Una regione che, in conseguenza dei cambiamenti climatici e la crescente navigabilità, si è rivelata un'arena di nuove competizioni internazionali.
- Infine, Finlandia e Svezia, a differenza dei paesi entrati nella Nato negli ultimi venticinque anni, si distinguono per un settore della sicurezza e un livello delle forze armate efficienti, ben organizzate e tecnologicamente avanzate. L'ingresso dei due paesi pertanto può contare su una capacità di integrazione nei sistemi militari dell'Alleanza e un grado di interoperabilità con le forze Nato molto

elevati.

I nuovi ingressi messi in agenda a maggio rappresentano dunque un tipo di allargamento di natura diversa rispetto al passato recente. La richiesta dei due paesi di entrare nell'Alleanza congiuntamente risponde – oltre che a ragioni politiche di reciproco rafforzamento e di allargamento del consenso nelle opinioni pubbliche nazionali – anche alla volontà di sottolineare le differenze e la qualità del tipo di allargamento che si profila per la Nato. Sulla base di queste premesse si ritiene infatti che il processo di ammissione per i due paesi scandinavi si possa concludere più velocemente che in passato (l'ultimo ingresso della Macedonia ha richiesto circa due anni ma per Finlandia e Svezia si prevedono tempi più brevi).

Finlandia e Svezia, nella loro decisione di entrare nell'Alleanza atlantica, presentano alcune significative somiglianze e alcune differenze. I due paesi sono simili sotto diversi punti di vista (posizionamento geopolitico, cultura politica, vicinanza all'Occidente, grado di sviluppo socio-economico) ma gli aspetti che li accomunano di più in vista del loro ingresso nella Nato sono in particolare due: la loro storia di neutralità e la loro cooperazione con l'Alleanza nel periodo successivo alla fine della guerra fredda.

Entrambi i paesi, con la loro formale richiesta di ingresso nella Nato, hanno posto fine a una lunga tradizione di non-allineamento dal secondo dopo guerra in poi (nel caso della Svezia la politica della neutralità dura da oltre duecento anni ed è divenuta infatti parte costitutiva della sua stessa identità nazionale). Il non-allineamento durante la guerra fredda e nel periodo post-bipolare è stato il frutto di un approccio strategico teso a mantenere un rapporto cooperativo e una formale equidistanza fra blocco occidentale e blocco comunista prima e fra Occidente e Russia poi. Seppur con sensibilità diverse, Finlandia e Svezia hanno inteso il non-allineamento come preconditione per mantenere rapporti amichevoli ed evitare dispute con la Federazione Russa. A questa scelta politica strategica si è accompagnato un vasto consenso popolare a favore della neutralità e al non ingresso nell'Alleanza atlantica. Fino a pochi anni fa, secondo diverse indagini demoscopiche, la maggioranza dei finlandesi e degli svedesi erano contrari all'ingresso del loro paese nella Nato – gli orientamenti dell'opinione pubblica sono parzialmente cambiati con la guerra in Georgia del 2008, con la crisi in Ucraina e l'annessione russa della Crimea nel 2014 e ancor di più con l'attuale guerra in Ucraina²⁶. Sotto questo profilo, per la politica estera e di sicurezza dei due paesi la prospettiva di ingresso nella

²⁶ Ålander, Minna, and Michael Paul, , SWP Comment No. 24/2022., 2022.

Nato rappresenta una radicale discontinuità, una rivoluzione copernicana rispetto al ruolo e al grado di coinvolgimento negli affari internazionali che diventare paesi Nato comporta.

Il secondo aspetto che accomuna Finlandia e Svezia e che rafforza l'idea che sia un ingresso congiunto e non occasionalmente coincidente riguarda la cooperazione militare pregressa con la Nato. A partire dagli anni Novanta entrambi i paesi hanno avviato un processo di ammodernamento e trasformazione delle loro politiche di sicurezza e delle strutture di difesa che hanno reso la cooperazione militare con gli Stati Uniti (sul piano bilaterale) e con la Nato (sul piano multilaterale) sempre più facile. A dispetto della politica ufficiale di non-allineamento militare, la collaborazione con la Nato è andata progressivamente crescendo dalla fine della guerra fredda in poi²⁷. Finlandia e Svezia sono stati membri della Partnership for Peace della Nato fin dal suo lancio nel 1994. Entrambi hanno partecipato alle missioni di peace keeping della Nato nei Balcani e in Afghanistan: ad esempio la Finlandia in Kosovo ha assunto il ruolo di framework nation nella missione KFOR, il ruolo più alto per un paese non membro; similmente la Svezia è stato l'unico paese europeo non membro della Nato a guidare un PRT (Provincial Reconstruction Team) nella missione ISAF in Afghanistan. Inoltre, fra le varie iniziative di cooperazione individuali, Finlandia e Svezia hanno preso parte al Planning and Review Process (PARP), un programma attraverso cui la Nato individua degli standard di capacità militari e li condivide con i partner non membri che vi partecipano. Il PARP ha rappresentato un foro entro cui la Nato e i due paesi hanno condiviso modelli di pianificazione comune, sviluppo di strutture militari simili, percorsi di socializzazione e familiarizzazione fra ufficiali ed establishment del comparto difesa della Nato e dei partner, standard operativi condivisi.

Questi due elementi in comune a Finlandia e Svezia – percorso di trasformazione del settore difesa simile e storia di non-allineamento – hanno concorso a rafforzare la prospettiva di un ingresso congiunto nella Nato. Questa unità di intenti, più specificamente la prospettiva di entrare nell'Alleanza necessariamente insieme, è stata a sua volta consolidata, da un lato, dall'idea che entrando in blocco il passaggio sarebbe stato più accettabile e meno traumatico per entrambi i paesi ma, dall'altro, anche dalla consapevolezza che la Finlandia non avrebbe accettato il solo ingresso della Svezia (che

²⁷ Michel, Leo G., . INNS – Institute for National Strategic Studies, National Defense University (Washington DC), Strategic Forum No. 265, February 2011.

l'avrebbe ridotta al ruolo problematico di unico stato cuscinetto fra Nato e Federazione Russa) e l'ingresso della sola Finlandia avrebbe creato una discontinuità territoriale fra i membri della Nato che avrebbe creato un anomalo isolamento della Svezia (oltre che difficoltà alle linee di contatto e approvvigionamento fra paesi membri). Per queste ragioni Finlandia e Svezia, benché non allineati e non paesi membri della Nato, sono stati definiti 'alleati virtuali'²⁸

Al di là di questi elementi comuni, Finlandia e Svezia presentano alcune differenze che tuttavia non sembrano avere un impatto significativo sulla decisione di ingresso congiunto nella Nato. In primo luogo, venendo da una lunga tradizione di non allineamento, entrambi temono le reazioni della Russia alla loro decisione di entrare nella Nato, nondimeno i timori della Finlandia sono superiori rispetto a quelli della Svezia. La prima condivide con la Russia una frontiera di oltre 1.300 Km, ha un'esposizione commerciale (come partner di primo piano negli scambi con la Russia oltre a dipendere dalle forniture di gas russo), vari decenni di non-allineamento non hanno cancellato il ricordo dell'invasione sovietica del 1939-40, infine la Finlandia è più esposta alla competizione sull'Artico e alle contromisure che Mosca potrà prendere in reazione all'ingresso nella Nato rispetto a quanto lo sia la Svezia. Quest'ultima non confina territorialmente con la Russia, ha una esposizione economico-commerciale inferiore, una storia di pace e neutralità straordinariamente più lunga (nella percezione collettiva un'aggressione russa è avvertita come largamente più improbabile rispetto a ciò che avviene per i finlandesi) e anche sul piano geopolitico è meno esposta (il più grande timore della Svezia in caso di scontro con la Russia è l'ipotesi di un attacco all'isola di Gotland dall'enclave di Kaliningrad che darebbe alla Russia un vantaggio nel controllo del Mar Baltico).

In secondo luogo, la preparazione e lo strumento militare finlandesi sono superiori a quelli della Svezia. In ragione di quanto sottolineato appena sopra, la Finlandia non ha mai abbandonato la leva obbligatoria, ha continuato a investire molto e in modo efficiente sulle sue capacità di difesa (può contare su una forza militare attivabile in tempo di guerra che può raggiungere le 280.000 unità). Inoltre, la Finlandia negli ultimi due decenni ha efficacemente ammodernato le proprie forze armate, fa affidamento su capacità militari di primo livello dal punto di vista tecnologico e ha investito molto negli ultimi anni in nuove dotazioni militari (a Dicembre 2021 ha acquistato 64 caccia F 35 Lightning II

²⁸ Ivi.

dagli USA). Questo distingue l'ingresso nella Nato della Finlandia da tutti gli altri: lo strumento militare che porta nell'Alleanza è un contributo notevole. Infatti, l'adesione finlandese è percepita dalla Nato come particolarmente attrattiva perché il paese è senz'altro classificato come un security provider piuttosto che come security consumer (quindi un 'produttore' piuttosto che un 'consumatore' di sicurezza).

La Svezia, ancorché abbia riformato e ammodernato il proprio settore difesa, presenta un potenziale militare, in termini comparativi con la Finlandia, inferiore. Coerentemente con una più lunga tradizione di neutralità e una cultura antibellicista, oltre che con una percezione più attenuata delle minacce alla sicurezza nazionale poste dalla Russia, la Svezia non ha investito nelle forze armate quanto ha fatto la Finlandia. Può contare su una forza attiva di circa 60.000 unità – che prevede secondo le dichiarazioni del governo delle ultime settimane di portare a 90.000 entro il 2025. Fermo restando il grosso investimento nella trasformazione del suo strumento militare e il livello di interoperabilità con le missioni Nato, a cui si è accennato più sopra, la Svezia offre alla Nato un contributo significativo ma non paragonabile a quello finlandese.

Infine, a distinguere i due paesi è una volontà politica parzialmente diversa. L'ingresso nella Nato in Svezia è stato osteggiato a lungo sia a livello politico sia a livello di opinione pubblica, non a caso la sua richiesta di ingresso e i tempi brevissimi in cui è maturata ha sorpreso molti alleati della Nato. Nel paese l'ingresso nella Nato non ha mai goduto di un consenso 10 popolare maggioritario e anche i principali partiti politici (eccetto il Partito Liberale, comunque di piccole dimensioni) ha mai sostenuto l'adesione alla Nato come priorità nel breve periodo. Anche quando la Svezia ha partecipato alle missioni Nato lo ha fatto sottolineando il mandato dell'Onu (in Afghanistan e nei Balcani), motivando il suo impegno militare più come contributo all'intervento collettivo della comunità internazionale piuttosto che come partecipazione alla missione Nato²⁹. Più in generale, in Svezia è spesso prevalso un orientamento contrario a politiche che mettessero a repentaglio la neutralità e comportassero il coinvolgimento del paese in conflitti provocati da altri e in cui la sicurezza nazionale non fosse in gioco – la Nato e l'Alleanza con gli Stati Uniti sono state prevalentemente interpretate in questa luce.

²⁹ Ivi, pp. 12-15. Yu, Boldyreva Roman, and Boldyrev Slavyana Yu. "." *Baltic Region* 12.2 (2020): 23-39. 12 Michel, Leo G

Nel caso della Finlandia invece la vicinanza alla Nato è stata più solida, il dibattito interno ha riguardato l'opportunità o meno di entrare formalmente nell'alleanza (mettendo a repentaglio il non-allineamento) ma la necessità per il paese di stabilire una cooperazione militare intensa con la Nato non è mai stata messa in discussione. In un sondaggio di febbraio 2022, per la prima volta la maggioranza dei finlandesi ha espresso parere favorevole all'ingresso nella Nato (53% contro il 28% dei contrari)³⁰. In termini comparativi, la motivazione finlandese è decisamente più marcata. Inoltre, la Finlandia – a differenza della Svezia – ha sempre investito molto sulla propria difesa autonoma, dunque la Nato rappresenta un rafforzamento di quest'ultima piuttosto che un rischio di intrappolamento nelle politiche dell'Alleanza. Il presidente Sauli Niinistö, non sorprendentemente, ha rigettato fermamente l'idea di una “finlandizzazione”³¹ dell'Ucraina, sottolineando con forza che le politiche di non-allineamento del paese non hanno mai significato né l'abdicazione al ruolo internazionale autonomo del proprio paese né la negazione della sua piena sovranità e nemmeno il disinvestimento nella difesa nazionale³².

3. Le sfide dell'allargamento nell'High North: costi e benefici di un ulteriore allargamento

La combinazione della persistenza della trentennale politica della porta aperta della Nato e della solidità dei due aspiranti membri ha senz'altro dei risvolti positivi per la comunità euro-atlantica. Tuttavia, questo nuovo allargamento non è privo di incognite e nuove sfide.

Sul versante dei benefici per la Nato è evidente, anzitutto, che l'Alleanza esce senz'altro rafforzata sul piano politico e militare. Soltanto fino a pochi mesi fa la Nato era percepita come un'organizzazione in profonda crisi (Trump nel 2017 ne aveva decretato pubblicamente l'obsolescenza, Macron l'aveva descritta come “cerebralmente morta”, all'indomani dal precipitoso ritiro dall'Afghanistan nell'estate del 2021 fu ritenuta un'organizzazione inefficiente e inaffidabile). Oggi, invece, alla Nato è

³⁰ Michel, Leo G., *Finland, Sweden, and NATO*, cit., p. 4-5.

³¹ Per finlandizzazione si intende la creazione di uno stato cuscinetto neutrale fra due sfere di influenza o in prossimità geografica di una grande potenza, nella sua accezione negativa indica una politica debole e remissiva nei confronti delle grandi potenze che minacciano la sicurezza di quel paese.

³² *Ivi.*, p. 4-5.

ampiamente riconosciuta una straordinaria resilienza ed è riconosciuta per quello che è ed è stata negli ultimi trent'anni: l'organizzazione multilaterale di sicurezza più potente dell'attuale sistema internazionale. Questa resilienza è provata dalla sua efficacia nel sostenere la resistenza ucraina contro l'aggressione russa e ancor di più nella sua capacità di attrarre nuovi membri. Questo aspetto è essenziale per un'alleanza perché la Nato (come tutte le alleanze nella storia) si fonda su una promessa di assistenza militare futura e, dunque, la sua credibilità è un ingrediente cruciale per la sua tenuta. Attrarre nuovi membri, soprattutto se questi ultimi hanno tradizionalmente manifestato una forte riluttanza ad entrarci, è la cartina di tornasole della resilienza e della credibilità in termini di protezione che la Nato può offrire.

A questo si accompagna un considerevole allargamento del perimetro di sicurezza degli alleati. Se Finlandia e Svezia entreranno definitivamente nella Nato è evidente che dal punto di vista geopolitico amplieranno lo spazio geopolitico di protezione e stabilità della comunità euro-atlantica. Lo faranno non solo in termini territoriali ma sostanziali perché, come si è notato nella sezione precedente, il contributo effettivo che i due paesi offrono alla Nato dal punto di vista politico e militare è per la prima volta quello dei security provider piuttosto che quello di 'consumatori di sicurezza'.

Tuttavia, l'allargamento della Nato avviato dopo la fine della guerra fredda non è mai stato privo di criticità. L'ingresso di Finlandia e Svezia, nonostante la sua diversità rispetto ai round di ammissioni precedenti, non può eclissare quelle stesse criticità, anzi in alcuni casi rischia di approfondirle³³. Sulla base dell'enorme dibattito sull'allargamento della Nato degli ultimi trent'anni, due aspetti critici meritano di essere sottolineati.

Il primo problema, messo in evidenza da innumerevoli commentatori ed esperti di affari internazionali già dagli anni Novanta³⁴, riguarda una tensione interna inevitabile fra coesione interna e inclusione. Da un lato, ammettere nuovi membri conferma un buono stato di salute di un'alleanza e ne moltiplica le risorse e l'orizzonte geopolitico. Dall'altro, incrementa il livello di eterogeneità delle domande di sicurezza, complica i processi decisionali e aumenta il rischio di incoerenza strategica. Si tratta della tensione fra

³³ Emma Ashford, "NATO Should Think Twice Before Accepting Finland and Sweden", Washington Post, May 30, 2022.

³⁴ Si vedano: Brown, Michael E. "The flawed logic of NATO expansion." *Survival* 37.1 (1995): 34-52; Gaddis, John Lewis, "History, grand strategy and NATO enlargement", *Survival*, 40: 1, 1998, pp. 145-146; German, Tracey. "NATO and the enlargement debate: enhancing EuroAtlantic security or inciting confrontation?." *International Affairs* 93.2 (2017): 291-308.

l'articolo 5 del Patto Atlantico (che garantisce l'unità della sicurezza collettiva degli alleati) e l'articolo 10 (che statuisce la politica della 'porta aperta'): quel che si guadagna da una parte necessariamente va a detrimento dell'altra. La manifestazione storica di questa tensione è emersa durante la guerra globale al terrorismo in Iraq e in Afghanistan dove le divisioni fra 'vecchia Europa' (i vecchi paesi membri) e 'nuova Europa' (i nuovi membri) hanno creato una tensione interna sugli scopi strategici ultimi della Nato, su quale debba essere il suo orizzonte operativo (alleanza euro-centrica vs. global Nato). Dunque, il raddoppio dei paesi membri (con Finlandia e Svezia si arriverebbe a 32 alleati contro i 16 del 1991), in un'alleanza dove si decide con la regola dell'unanimità, comporterà sensibilità diverse, urgenze di sicurezza potenzialmente opposte e processi decisionali molto più complicati.

Il secondo nodo problematico riguarda naturalmente i rapporti con la Russia. L'allargamento della Nato non poteva evitare di creare attriti con la Russia, indipendentemente dal presidente in carica. Questi attriti erano già emersi negli anni Novanta con Eltsin, si sono acutizzati con Putin, ma persisteranno anche oltre la vita politica dell'attuale presidente russo. Come fanno notare molti esperti di relazioni internazionali, in gioco c'è una dinamica inevitabile: la concentrazione di potere (e l'allargamento della Nato con l'inclusione di Finlandia e Svezia lo rappresenta ancor più chiaramente rispetto agli allargamenti precedenti) crea sempre nel sistema internazionale sospetti, preoccupazioni e percezione di una minaccia. Tutte le alleanze della storia – indipendentemente dalla loro natura offensiva o difensiva, democratica o non democratica – generano sicurezza per gli alleati e insicurezza per chi sta fuori dall'alleanza. Ma è il loro livello di potere militare che spaventa non la loro natura politica³⁵. Questo è un dilemma a cui la Nato non può sfuggire fintantoché rimarrà un'alleanza militare: quanto più si rafforza (anche allargandosi) tanto più spaventa gli avversari attuali e potenziali. Questa è una dinamica che non ha riguardato solo la Russia ma riguarda tutti gli attori internazionali fuori dalla sfera politica euro-atlantica. Dunque, nel momento in cui l'allargamento a Finlandia e Svezia incrementerà la sicurezza della Nato e dei due paesi, esporrà questi ultimi e l'alleanza stessa a una dinamica competitiva nel Baltico e nell'Artico nuova, completamente inedita rispetto ai decenni del non-allineamento. Più in generale, l'espansione a nord della Nato non potrà evitare di irrigidire

³⁵ Colombo, Alessandro. "La lunga alleanza." *La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Angeli (2000); Snyder, Glenn H. "The security dilemma in alliance politics." *World politics* 36.4 (1984): 461-495.

le relazioni fra paesi Nato e Russia, un irrigidimento che rischia di non essere più confinato nell'Europa dell'est ma è con buona probabilità destinato ad aprire un nuovo fronte nell'High North.

Cadernos de Estudos Estratégicos

Edição de abril / 2023

Escola Superior de Guerra

Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias

