

PREFÁCIO

Os regimes políticos demoliberais alicerçam-se na combinação de uma vontade de participação cívica com um desejo de preservação da autonomia individual. Sempre que se verifica um desequilíbrio na conjugação destes dois fatores, o regime fica debilitado e instaura-se na sociedade um ambiente de desconfiança propício ao surgimento de uma grave crise institucional. Para que tal não suceda, haverá que ter em atenção os sinais fornecidos pela opinião pública. Nos últimos anos, um pouco por todo o lado, temos assistido à manifestação de um fenómeno inquietante: uma certa fadiga cívica encontra a sua expressão política na adesão a propostas que assentam na depreciação do conflito democrático e na exaltação de um providencialismo justicialista, que atenta contra os mecanismos tradicionais de proteção dos direitos dos cidadãos. A crise que afeta as nossas democracias resulta, em grande parte, da exiguidade de um espaço público de discussão que deve estar situado entre a sociedade civil e o Estado. No caso português, essa insuficiência é por demais evidente.

O Conselho Económico e Social (CES) tem procurado contribuir para a organização desse espaço público, através de múltiplas iniciativas que visam a discussão aberta e alargada dos principais assuntos de interesse nacional. De acordo com essa orientação, empenhámo-nos em promover a realização de um estudo sobre um tema a que atribuímos especial pertinência nas presentes circunstâncias históricas: as grandes mudanças em curso no sistema internacional e o novo enquadramento da sociedade portuguesa daí resultante.

A invasão russa do território ucraniano é expressão de uma transformação profunda, que tem vindo a ocorrer no plano geopolítico e acelera a transição para um cenário que obriga à redefinição das prioridades políticas das grandes organizações regionais e dos países que as integram. Já nos é possível, entre outras coisas, perceber que deste acontecimento bélico resultaram um reforço da legitimidade da NATO – organização a que volta a ver reconhecido um papel

determinante na defesa das democracias ocidentais – e um aumento da coesão política no interior da União Europeia. Sendo Portugal um Estado-Membro destas duas organizações, importará antecipar as hipotéticas consequências das transformações estruturais que estão a ocorrer, tendo em vista uma atempada e eficaz reação às mesmas. A perspetiva de um novo alargamento da UE, com a integração de vários países da Europa Oriental, constitui razão suficiente para a prossecução de uma reflexão séria sobre o nosso futuro coletivo que esteja estribada em dados informativos rigorosos.

O estudo, que agora publicamos, é o resultado de uma decisão tomada após um debate que ocorreu numa reunião da Comissão Permanente de Concertação Social, realizada poucos dias depois de consumada a invasão da Ucrânia. Nessa ocasião, tornou-se evidente para mim que o CES tinha a obrigação de promover uma ampla discussão nacional sobre o assunto e que tal debate deveria ser precedido da produção de um documento reflexivo que incluísse, simultaneamente, uma dimensão analítica e uma componente prospetiva.

A Universidade do Minho apresentou-nos uma proposta que se distinguiu pela qualidade dos investigadores envolvidos e pela pertinência da metodologia adotada. O resultado final correspondeu inteiramente às nossas expectativas. É óbvio que um trabalho desta natureza acabará sempre por transluzir, de alguma forma, as opções doutrinárias dos seus autores, sendo que, neste caso, elas se afiguram coincidentes com as grandes escolhas feitas pelo povo português nas quase cinco décadas que já levamos de democracia. Tal não significa, porém, que não consideremos do maior interesse o contributo ulterior de quem pensa de forma diversa. Daí a necessidade de uma ampla discussão pública desta matéria.

Em Portugal, temos o mau hábito de atribuir aos infortúnios do destino a justificação para alguns dos nossos maiores falhanços nacionais: é a forma mais simples de nos exirmos ao reconhecimento das nossas responsabilidades. Na verdade, considero que a maior parte dos nossos insucessos decorrem do facto de estudarmos pouco, debatermos mal e decidirmos levemente. Estou certo de que esta investigação, que me abstenho de apresentar dada a qualidade da introdução elaborada pelos seus autores, será de grande utilidade para a sociedade portuguesa.

Francisco Assis

INTRODUÇÃO

A realidade internacional recente tem-se revelado volátil, marcada por acontecimentos disruptivos que, de formas distintas, condicionam e afetam os vários países. Portugal não constitui exceção, sofrendo os impactos de fenómenos como a crise pandémica ou a guerra na Ucrânia, assim como de outros acontecimentos deles decorrentes. O presente relatório tem por objetivo apresentar eixos reflexivos para um estudo aprofundado, e prospetivo, sobre as alterações geopolíticas em curso, nomeadamente as decorrentes da pandemia Covid-19 e, sobretudo, da invasão russa da Ucrânia e a sua eventual adesão e de outros países à União Europeia.

Há pouco mais de um ano, a Rússia decidiu atingir os seus objetivos geopolíticos pelo recurso à agressão armada em solo europeu. A consequência imediata é a diminuição, *manu militari*, dos limites territoriais da Ucrânia – um Estado soberano – e a provável extensão das fronteiras políticas da Federação Russa. Apesar da reorientação operacional depois de uma primeira fase perdida da guerra, o Kremlin está a ganhar noutra escala, mais lenta e duradoura. Perante a concentração das forças de Putin no Donbás a leste, a vontade dos ucranianos de parar a ofensiva russa é porventura mais realista comparada ao seu desiderato de reconquistar os territórios perdidos. A impressão de empate numa guerra que se perfila desde já como longa tem consequências transversais a nível europeu e mundial.

A Guerra da Ucrânia marca, assim, a rutura definitiva da Rússia com a Europa e com a ordem das democracias. Na sua fase final, a Rússia de Putin representa uma deriva autocrática e asiática da principal potência continental europeia, que desistiu do projeto de formar uma “Grande Europa” para se assumir como parte integrante de uma “Grande Eurásia” que tem a China como centro. Por sua vez, o fracasso da invasão russa completa a viragem europeia da Ucrânia, que deixa de ser a fronteira da Rússia com a Europa e passa a ser a

fronteira da Europa com a Rússia, e da velha ordem das democracias com a nova ordem das autocracias.

Por conseguinte, o objetivo do presente estudo é triplo: (i) mapear os principais choques e transformações ocorridos recentemente no plano internacional, a nível político e socioeconómico; (ii) estudar os seus impactos prováveis para a economia portuguesa; (iii) definir cenários e recomendações de modo a mitigar os eventuais efeitos adversos e a potenciar os efeitos favoráveis anteriormente identificados.

A prioridade atribuída à integração europeia da Ucrânia não é partilhada por todos os Estados-Membros da UE. A França tem reservas ao alargamento da UE e uma parte dos Estados da Europa do Sul pode apoiar as suas reservas, ainda que o realinhamento da Itália com os EUA e a proximidade entre a Alemanha e a Espanha tornem improvável a reconstituição de um bloco mediterrânico. Não obstante, o alargamento da NATO à Finlândia e à Suécia e um alargamento sucessivo da União aos candidatos balcânicos e à Ucrânia (e à Moldova) confirmam a recentragem da balança europeia no Norte, no Leste e no Sudeste da Europa e uma mudança profunda dos equilíbrios internos.

Hoje, na NATO, a convergência entre os EUA, a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha é necessária para garantir a resistência da Ucrânia e consolidar a defesa aliada do flanco leste num arco que une o Ártico, o Mar Báltico e o Mar Negro e inclui os Estados da Europa do Norte e da Europa de Leste que têm fronteira com a Rússia (e a Bielorrússia). Na UE, os futuros alargamentos significam que a Europa Central e Oriental passa a ter a maioria dos votos no Conselho Europeu – a Ucrânia e a Polónia em conjunto têm mais votos do que a Alemanha. A Europa do Sul passa a ser uma minoria periférica perante a deriva continental da União. A posição da Alemanha como a potência central europeia torna-se incontornável e o “eixo franco-alemão” é relegado para uma posição secundária.

A Guerra da Ucrânia transforma as relações entre as principais potências e acelera o declínio da ordem internacional. Os EUA e os seus aliados não conseguiram impedir a invasão russa e esse fracasso confirma o fim da hegemonia norte-americana e ocidental. A Rússia pôde contar com a China para impedir o seu isolamento e proteger a sua retaguarda, mas os desastres das suas forças na Guerra da Ucrânia inverteram a relação entre os dois parceiros. O declínio da Rússia, confirmado no campo das armas, consolida a posição da China como a potência dirigente na coligação revisionista unida por uma vontade comum de pôr fim à ordem liberal.

A China tem não só a vontade, como o poder necessário para criar uma ordem alternativa. Nesse contexto, o que está em jogo na competição estratégica entre as grandes potências passa a ser a própria sobrevivência da unidade da ordem internacional. A luta entre os EUA e a China é um conflito sistémico que determina a formação de dois campos opostos. Essa dinâmica de bipolarização prevalece sobre a multipolaridade da estrutura de distribuição do poder no sistema internacional e vai dominar a política internacional durante a próxima década. Num conflito sistémico, em que está em jogo o futuro da ordem internacional, os partidários da velha ordem alinham com os EUA, enquanto os defensores da nova ordem alinham com a China.

No contexto das principais linhas de transformação ocorridas no plano global, e por forma a identificar impactos para Portugal decorrentes dessas transformações, o estudo oferece um balanço – necessariamente multidimensional e, por opção, de natureza mais estrutural do que conjuntural – dos pontos fortes e, sobretudo, dos fatores de fragilidade da economia portuguesa. Elementos como a reduzida dimensão do mercado interno, o endividamento público e privado, a forte concentração geográfica do comércio, a baixa produtividade, a reduzida dimensão média das empresas, o envelhecimento populacional acentuado, as assimetrias regionais, níveis ainda altos de iliteracia, elevados níveis de desigualdade e pobreza (monetária e não monetária) ou debilidades no acesso ferroviário ao centro da Europa foram considerados na análise realizada. São destacados os fortes impactos registados ao nível das quebras nas cadeias de valor globais e, mais genericamente, uma tendência para o abrandamento da dinâmica de crescimento explosivo da globalização que se vinha registando há pelo menos cinco décadas, levando à emergência do debate em torno de conceitos como *deglobalization* ou *slowbalization*.

O relatório dá ênfase a quatro vertentes: (i) comércio; (ii) IDE; (iii) mercado de trabalho; (iv) fundos europeus. De modo transversal a todas estas vertentes, a experiência vivida há pouco mais de uma década com os anteriores alargamentos a leste por parte da UE representa uma fonte óbvia e rica de informação e antecipação de efeitos (positivos e negativos). A vasta produção científica então produzida, bem como a leitura quantitativa dos impactos efetivamente gerados, são componentes relevantes da análise a realizar.

Esta avaliação é complementada, todavia, com nova evidência que atenta: (i) no caso do comércio, à dinâmica de especialização setorial e de concorrência comercial potencial entre Portugal e os eventuais futuros membros da UE; (ii) no caso do IDE, aos principais fatores de atratividade das economias em com-

paração. No que especificamente concerne aos efeitos sobre o mercado de trabalho, importará estabelecer a necessária associação com um histórico de fluxos migratórios relevantes entre alguns dos potenciais futuros membros da UE (muito em particular, a Ucrânia) e Portugal. Sendo conhecida a existência de fenómenos cumulativos (por exemplo, devido a ligações familiares), este é um facto que não poderá ser descurado.

Finalmente, na dimensão socioeconómica, no que se relaciona com os fundos europeus, procurar-se-á avaliar os impactos, a nível regional, decorrentes do incumprimento por parte de algumas regiões nacionais dos critérios de elegibilidade para acesso a fundos europeus, nomeadamente no quadro da política de coesão. Mais genericamente, os impactos no orçamento comunitário e na sua distribuição são abordados, assim como parece não negligenciável o efeito via política agrícola comum, atendendo à importância do setor agrícola em alguns dos países que virão potencialmente a integrar a UE.

O presente estudo visa, portanto, antecipar o impacto na ação interna e externa do Estado português de uma série de transformações significativas na ordem regional e global, incluindo o impacto de um possível novo alargamento da UE, nomeadamente com o reconhecimento de estatuto de país candidato à Ucrânia (e Moldova) como resultado direto da invasão russa do território ucraniano.

Neste contexto, Portugal tem uma posição intermédia na hierarquia da UE – uma média potência, com 10 milhões de habitantes e uma posição estratégica na fachada atlântica da Europa, um dos mais antigos Estados com fronteiras estáveis no continente europeu, uma “potência histórica” com uma projeção internacional relevante para lá do espaço europeu, que se integra no conjunto dos Estados europeus que defendem uma UE ancorada na comunidade transatlântica e aberta ao mundo.

Os desenvolvimentos da guerra na Ucrânia compelem cada vez mais a tecer cenários e questionar alternativas, de modo a diminuir os impactos negativos decorrente das incertezas sobre o seu desfecho. As várias conjecturas possíveis abrangem dimensões múltiplas definidoras desta guerra, onde se destacam os alinhamentos diplomáticos e a situação atual da economia portuguesa. As mudanças previsíveis nos níveis de análise geopolíticos e socioeconómicos avaliadas no presente relatório têm um impacto relevante, direto ou indireto, para Portugal, para a sua posição na Europa e para as suas políticas externas. O relatório é estruturado em quatro capítulos principais que articulam as dimensões políticas, as dimensões socioeconómicas, os cenários e as recomendações.

Evolução do Sistema Internacional

diagnóstico e tendências

A emergência de duas “ordens”: Estados Unidos da América *versus* Revisionistas pós-ocidentais liderados pela China

O regresso da luta pelo poder entre as grandes potências ao centro da política internacional representa uma rutura com a ordem liberal que os EUA e os seus aliados democráticos impuseram no fim da guerra fria como a nova ordem internacional. A invasão da Ucrânia pela Rússia e a anexação dos territórios ucranianos são a violação mais flagrante dos princípios fundamentais da Carta das Nações Unidas jamais praticada por um membro permanente do Conselho de Segurança. A China, a Índia ou a África do Sul não condenaram a Rússia nas Nações Unidas e a posição de neutralidade da maioria das potências regionais do “Sul Global” perante a invasão da Ucrânia confirma a crise da ordem internacional.

A Guerra Russo-Ucraniana muda a balança do poder central e a crise da ordem internacional transforma a natureza da competição entre as três principais potências. A invasão russa confirma o fim da hegemonia norte-americana, sem que os EUA deixem de ser a primeira potência internacional (Xuetong, 2019).

O retraimento estratégico dos EUA, na sequência da eleição do Presidente Barack Obama e da retirada das tropas norte-americanas do Iraque, prolongou-se durante o mandato do Presidente Donald Trump (Brands, 2018), que procurou reduzir o fardo das alianças e da vinculação multilateral da “República imperial” para se concentrar numa estratégia de contenção da China, reconhecida como a única potência que pode desafiar a preeminência internacional do principal vencedor da guerra fria. O Presidente Joe Biden ratificou a prioridade atribuída à contenção da maior potência asiática, mas reconheceu

a importância crescente das alianças e da ordem liberal para defender a posição internacional e os interesses nacionais dos EUA.

Em 2021, Biden tomou a iniciativa de prolongar a vigência do New START para normalizar as relações com Moscovo e para separar a Rússia da China, mas os EUA não conseguiram neutralizar a estratégia ofensiva do Presidente Vladimir Putin, nem dissuadir a Rússia de destruir pela força das armas a independência da Ucrânia e de alterar a ordem de segurança europeia, institucionalizada com o fim da guerra fria e da União Soviética. A retirada dos soldados norte-americanos, canadianos e britânicos da Ucrânia e das forças navais aliadas do Mar Negro nas vésperas da ofensiva russa, tal como a declaração antecipada de Biden que excluía qualquer intervenção militar dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) no conflito russo-ucraniano, confirmaram a posição defensiva dos aliados ocidentais e prejudicaram a sua capacidade de dissuasão. Paralelamente, nem os EUA, nem os aliados europeus, conseguiram neutralizar a convergência entre a Rússia e a China, que se consolidou com a guerra.

A invasão da Ucrânia é um sinal de declínio dos EUA. As autoridades norte-americanas previam uma vitória rápida da Rússia, mas o Presidente Volodymyr Zelensky e a resistência ucraniana criaram as condições políticas e militares para Biden unir o “Ocidente coletivo” numa estratégia alternativa, que visa assegurar a sobrevivência do Estado ucraniano e das suas forças armadas sem a intervenção militar direta da NATO no conflito. Nesse quadro, os EUA impuseram sanções alargadas à Rússia em conjunto com o Grupo dos Sete (G7) e a UE e organizaram o Grupo de Contacto para a Defesa da Ucrânia – o Grupo de Ramstein – que agrupa, entre outros, os Estados-Membros da NATO, o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália e Marrocos numa coligação alargada para garantir as capacidades militares da Ucrânia. No mesmo sentido, os EUA, a Grã-Bretanha e a França asseguraram a condenação da Rússia numa Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas por 143 dos 193 Estados-Membros. Só 35 Estados se abstiveram e apenas quatro votaram ao lado de Moscovo.

A Guerra Russo-Ucraniana reforçou a presença militar norte-americana no teatro europeu sem alterar a prioridade asiática da estratégia dos EUA. O Presidente Biden convocou as primeiras cimeiras dos Chefes de Estado e de Governo do Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD), que reúne os EUA, o Japão, a Índia e a Austrália para conter a ascensão da China. E, a par disso, os

EUA formaram uma coligação com a Grã-Bretanha e a Austrália (AUKUS) para garantir a supremacia no Índico e no Pacífico e para articular a frente europeia e a frente asiática na luta contra a dupla ameaça da China e da Rússia.

A guerra europeia confirma a posição da China como a potência dirigente da coligação das potências autocráticas revisionistas (Linn e Blanchette, 2022). A viragem ofensiva, que se inicia em 2012 com a nomeação de Xi Jinping como Secretário-Geral do Partido Comunista da China (PCC), marca o fim do debate interno onde os defensores da estratégia de reformas e da integração internacional da China são derrotados pelos partidários da estratégia de confrontação com os EUA e de construção de uma ordem mundial alternativa (Campbell e Ratner, 2018). Xi Jinping, nomeado Presidente República Popular da China (RPC) em 2013, quer impor o reconhecimento do estatuto da China como uma grande potência internacional e anuncia essa mudança de estratégia com a Iniciativa das Rotas da Seda (BRI), que visa construir redes de conectividade à escala global; com o programa “China 2025”, que procura assegurar o domínio tecnológico mundial na economia digital; e com a “Estratégia dos Centenários”, que fixa os cem anos da fundação da República Popular da China como a data limite para o antigo império voltar a ocupar o seu lugar histórico no centro da ordem mundial (Doshi, 2021).

A Rússia de Putin é o principal aliado da China na nova estratégia. A balança entre Pequim e Moscovo muda gradualmente depois da anexação da Crimeia em 2014, que marca um passo decisivo tanto na rutura entre a Rússia e o “Ocidente coletivo”, como na convergência entre as duas principais potências revisionistas. Nesse quadro, a Rússia passa a ser um parceiro significativo da China no domínio energético e garante o acesso do país aos sistemas avançados de defesa antiaérea (S400) e da aviação de combate (Su35). Em 2015, Xi está ao lado de Putin na parada da vitória na II Guerra Mundial em Moscovo e os dois parceiros convergem no alargamento da Organização de Segurança de Shanghai (SCO), que passa a contar com a Índia, o Paquistão e o Irão. A SCO – criada pelos dois vizinhos continentais para assegurar a estabilidade na Ásia Central, onde o Cazaquistão, o Uzbequistão, o Tajiquistão e o Quirguistão separam a Rússia da China – é a primeira instituição multilateral de segurança que dá forma à “Grande Eurásia”.

O falhanço da estratégia russa na invasão da Ucrânia completa a mudança na balança revisionista. Putin está com Xi em Pequim para assinar uma Declaração Conjunta sobre a “amizade sem limites” entre os dois parceiros estra-

tégicos nas vésperas da invasão da Ucrânia, que só se inicia depois do fim dos Jogos Olímpicos de Inverno organizados pela China. O contraste é deliberado: em 2008, a invasão da Geórgia pela Rússia coincidiu com a abertura dos Jogos Olímpicos de Pequim. Catorze anos depois, Moscovo respeita o calendário internacional do seu aliado. A China abstém-se de condenar a invasão da Ucrânia e proclama, sem ironia, a sua vinculação aos princípios da soberania e da integridade territorial inscritos na Carta das Nações Unidas, antes de se tornar a retaguarda segura da Rússia, cuja economia se abre às companhias chinesas e cujas universidades passam a receber os estudantes chineses. Em março de 2023, a cimeira de Moscovo entre Putin e Xi mostra a força da aliança sino-russa no novo contexto em que a Rússia passou a precisar mais da China do que a China da Rússia (Wishnick et al., 2023).

A escalada na luta pelo poder entre as três principais potências internacionais, a divisão entre o bloco continental e a aliança marítima e a natureza sistémica da competição entre os EUA e a China transformaram o mapa geopolítico da ordem liberal e da globalização. No mesmo sentido, essas mudanças podem pôr em causa a autonomia estratégica dos “complexos de segurança regionais” (Buzan e Waeber, 2003) que se consolidaram na Europa, na Ásia, no Médio Oriente ou na América do Sul durante as três décadas do pós-guerra fria. A emergência de um “Sul Global”, que transcende as clivagens regionais para opor as potências emergentes das periferias às potências dominantes do “Norte Global”, é um sinal que confirma essa transformação.

O impacto do declínio russo na nova bipolarização da balança mundial

A Guerra da Ucrânia confirma o declínio da Rússia, o elo mais fraco da balança tripolar. A resistência ucraniana não foi uma surpresa só para os EUA (e para a Alemanha), foi uma surpresa ainda maior para a Rússia (e para a China) (Ploky, 2023).

Em 2011, a Rússia fez o seu “*pivot* oriental” (“*povorot na vostok*”), a par do “*pivot* asiático” (“*pivot to Asia*”) dos EUA, mas a viragem russa vai no sentido oposto à viragem norte-americana. Enquanto Washington procura uma estratégia para conter a ascensão chinesa, Moscovo quer alinhar com a ressurgência do antigo império asiático para formar uma frente contra os EUA e construir

uma nova ordem continental cujo centro fica em Pequim. À partida, a posição da Rússia é duplamente forte, no sentido em que a China, por um lado, precisa de ter uma retaguarda segura e um *hinterland* estável para poder mobilizar o essencial das suas capacidades na competição com os EUA, que se concentra na sua fachada marítima para dominar os mares adjacentes do continente chinês, resolver a “questão de Taiwan” e levantar o cerco instalado desde 1950 ao longo da “primeira cadeia de ilhas” que liga a Sakalina, as Kurilhas, o Japão, as Ryukyu e Taiwan e isola a China do Pacífico; e, por outro lado, precisa de ter acesso aos recursos energéticos na Sibéria e no Extremo-Oriente russo, à rota do Ártico e às tecnologias militares mais avançadas da Rússia, incluindo os submarinos estratégicos e os sistemas de luta antissubmarina.

A Rússia tem uma vantagem inicial significativa na balança das autocracias, que resulta da sua capacidade de intervenção militar e da qualidade da sua diplomacia. Em 2014, essa vantagem fica demonstrada com a anexação da Crimeia e, no ano seguinte, com a intervenção decisiva na guerra civil da Síria. No primeiro caso, os EUA e a Alemanha evitam confrontar a Rússia e recusam prestar assistência militar à Ucrânia na “guerra híbrida” que se trava no Donbás, enquanto a França se prepara para reconstruir uma parceria estratégica com a Rússia assente no reconhecimento da neutralidade de uma Ucrânia desarmada e refém da principal potência eslava. No segundo caso, Putin assegura a vitória do regime alauita, ao lado do Irão, contra os EUA, a Turquia, a Arábia Saudita e a França, para recuperar o estatuto da Rússia como uma potência externa relevante no Médio Oriente e no Mediterrâneo.

Em 2022, a conquista da Ucrânia devia ter confirmado o mesmo padrão de vitória das armas e da diplomacia da Rússia, mas a resistência ucraniana prejudicou essa possibilidade. A superioridade do potencial estratégico da Rússia pode impedir a derrota no campo das armas, mas não assegura a sua vitória numa guerra prolongada. As dificuldades são evidentes no domínio militar: a Rússia precisa dos armamentos iranianos e norte-coreanos para sustentar uma guerra de alta intensidade e a mobilização para a linha da frente europeia forçou a retirada do grosso das suas tropas na fronteira chinesa. A China de Xi quer continuar a apoiar a Rússia de Putin, se possível sem se envolver diretamente na Guerra da Ucrânia, tal como fez no passado quando esteve ao lado do Paquistão sem intervir nas guerras indo-paquistanesas.

As elites norte-americanas e chinesas consideram irreversível o declínio russo. Essa posição justifica, em parte, a relutância dos EUA em confrontar diretamente o expansionismo da Rússia, ao qual prefere opor uma estratégia

indireta que acelera a erosão das capacidades do velho inimigo da guerra fria e destrói a sua reputação. No mesmo sentido, a percepção chinesa serve para explicar por que razão a China deixou de temer o seu inimigo histórico, não obstante a Rússia continuar a ser uma das duas grandes potências nucleares.

A mudança na balança entre as três principais potências deixa o caminho aberto à dinâmica de bipolarização entre o campo dos EUA e do “Ocidente alargado” e o campo da China e das autocracias revisionistas, uma guerra fria multipolar que pode antecipar uma nova divisão bipolar na estrutura do sistema internacional (Tunsjo, 2018).

A balança dos extremos praticada pelas potências intermédias

A Guerra da Ucrânia condiciona as estratégias das principais potências e confirma a decadência da Rússia, o declínio relativo dos EUA e a incapacidade da China para comandar a transição internacional e impor uma nova ordem mundial (Lippert e Perthes, 2020). Nesse sentido, as três maiores potências estão singular e coletivamente mais fracas do que antes da invasão.

A resposta à agressão russa tende a demarcar os dois campos rivais. Biden conseguiu manter a unidade de uma coligação alargada, que mobiliza os principais aliados europeus e asiáticos – o Japão, a Grã-Bretanha, a Alemanha, a Coreia do Sul, a França e a Austrália – e uma parte dos Estados reconhecidos como aliados dos EUA na lista dos Major Non-NATO Allies, como Israel, Taiwan, a Tunísia ou Marrocos. Putin está reduzido a um quadrado de párias – a Bielorrússia, a Síria, a Coreia do Norte, a Nicarágua e a Eritreia. A China e o Irão preferem abster-se nas Nações Unidas para não partilhar o isolamento do seu parceiro revisionista.

A maioria dos Estados que pertence ao “Sul Global” condena a invasão da Ucrânia, mas a maioria das potências intermédias do “Sul Global” inclina-se para uma posição neutral. A Índia, o Paquistão, o Bangladesh, o Vietname, a África do Sul, a Argélia, a Etiópia e Angola abstiveram-se na votação das resoluções das Nações Unidas que condenam a agressão russa. O Brasil, a Argentina, a Arábia Saudita ou o Egito, que pertencem à lista oficial dos aliados dos EUA, tal como a Indonésia, a Nigéria e o México, que não têm esse estatuto,