

MARIA RAQUEL FREIRE  
DANIELA NASCIMENTO  
(COORDS.)

# UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL

PAZ E SEGURANÇA  
NAS NARRATIVAS  
E PRÁTICAS

Este volume analisa a União Europeia como ator internacional, focando na sua atuação na área da paz e da segurança. Num contexto internacional onde os desafios à paz e segurança são diversos, incluindo o atual contexto de guerra na Ucrânia, este volume contextualiza teoricamente a UE nos estudos de paz e segurança, trabalha a dimensão institucional, e interpreta as narrativas e políticas aqui implicadas. Um conjunto de estudos de caso ilustrativos procurarão refletir sobre as dinâmicas de paz e segurança no quadro da UE e das suas ações/intervenções, como por exemplo na Parceria a Leste ou nas relações com a Rússia, e em contextos como o de crescente desinformação ou através da sua presença numa missão no terreno.



I N V E S T I G A Ç Ã O



**EDIÇÃO**

Imprensa da Universidade de Coimbra  
Email: [imprensauc@ci.uc.pt](mailto:imprensauc@ci.uc.pt)  
URL: [http://www.uc.pt/imprensa\\_uc](http://www.uc.pt/imprensa_uc)  
Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Imprensa da Universidade de Coimbra

**IMAGEM DA CAPA**

Call Me Fred - Unsplash

**DESIGN DA CAPA**

Pedro Matias

**PRÉ-IMPRESSÃO**

João Diogo

**EXECUÇÃO GRÁFICA**

KDP

**ISBN**

978-989-26-2315-3

**ISBN DIGITAL**

978-989-26-2316-0

**DOI**

<https://doi.org/10.14195/978-989-26-2316-0>



**CENTRO DE EXCELÊNCIA JEAN MONNET**  
**JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE**

Este trabalho de investigação foi desenvolvido no âmbito do Centro de Excelência Jean Monnet PRONE - Peace Relations, Ontologies and Narratives in Europe: EU and its Eastern Neighbours, 611269-EPP-1-2019-1-PT-EPPJMO-CoE, Universidade de Coimbra.

Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



O apoio da Comissão Europeia à produção desta publicação não constitui um aval do seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista dos autores, e a Comissão não pode ser considerada responsável por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas.

MARIA RAQUEL FREIRE  
DANIELA NASCIMENTO  
(COORDS.)

# UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL

PAZ E SEGURANÇA  
NAS NARRATIVAS  
E PRÁTICAS

COMISSÃO CIENTÍFICA

Luís Bonixe  
Instituto Politécnico de Portalegre

Miguel Midões  
Universidade de Coimbra / Instituto Politécnico de Viseu

Madalena Oliveira  
Universidade do Minho

Ana Isabel Reis  
Universidade do Porto

## SUMÁRIO

Prefácio.....	7
<i>Luís Lobo Fernandes</i>	
Introdução:	
União Europeia como Ator Internacional: Narrativas e Práticas .....	11
<i>Maria Raquel Freire e Daniela Nascimento</i>	
A União Europeia como Ator de Paz e Segurança: Dos Debates Concetuais à Prática .....	23
<i>Paula Duarte Lopes e Daniela Nascimento</i>	
Para Além do Óbvio: Os Atores Institucionais da UE no Ciclo Político da PESC.....	57
<i>Isabel Camisão e Ana Paula Brandão</i>	
Um Mundo em Crise: As Políticas de Segurança e Defesa da UE em Evolução .....	103
<i>Licinia Simão</i>	
Da Estratégia à Prática: Construção da Narrativa e Ação Política da UE.....	127
<i>Alexandre Sousa Carvalho, Maria Raquel Freire, Clara Keating</i>	
Intervenção e Soberania: Especificidades da Ordem Internacional Contemporânea .....	163
<i>Teresa Almeida Cravo, Paulo Rupino da Cunha, Bernardo Fazendeiro</i>	

Estudos de caso .....	197
A Construção de Paz e Segurança na Vizinhança Europeia: O caso da Parceria Oriental .....	199
<i>Vanda Amaro Dias</i>	
A UE e a Rússia no Século XXI: Parceiros ou Adversários? .....	225
<i>Sónia Sénica</i>	
A Desinformação pelos Olhos e Mãos da UE: Desconstruindo e Interligando Narrativas e Práticas Digitais de (In)Segurança.....	249
<i>Sofia José Santos e Tiago Lapa</i>	
A Arquitetura Espacial Europeia: Uma Constelação Pós-moderna de Segurança e Defesa.....	289
<i>Sarah da Mota</i>	
A UE, as Missões Internacionais no Haiti e os Obstáculos para a Paz. 317	
<i>Renata Cabral de Sá Porto Barbosa</i>	
Conclusão: A UE como Ator de Paz e Segurança: Para Onde? .....	335
<i>Maria Raquel Freire</i>	



**UM MUNDO EM CRISE: AS POLÍTICAS  
DE SEGURANÇA E DEFESA DA UE EM EVOLUÇÃO  
A WORLD IN CRISIS: THE EVOLVING  
EU SECURITY AND DEFENCE POLICIES**

**Licinia Simão**

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,

Faculdade de Economia

<https://orcid.org/0000-0001-5479-8925>

[lsimao@fe.uc.pt](mailto:lsimao@fe.uc.pt)

**Resumo:** A constituição da União Europeia (UE) como um ator de segurança internacional tem procurado responder a um contexto regional e internacional em mutação acelerada desde o final da Guerra Fria. Transitando de um modelo promotor da paz liberal, que estruturou o intervencionismo global da década de 1990 e o início dos anos 2000, para um modelo promotor de pragmatismo de princípios e a resiliência, a promoção da paz pela UE tem sido acompanhada por um forte desenvolvimento da sua dimensão de segurança e defesa. Este capítulo analisa o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) como uma parte integrante das políticas de gestão de crises e resolução de conflitos europeias e questiona qual o impacto que este processo tem na concetualização do papel da UE como um ator de segurança internacional.

**Palavras-Chave:** Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), União Europeia, Promoção da Paz, Resiliência, Gestão de Crises, Resolução de Conflitos

**Abstract:** The European Union's (EU) identity as an international security actor has developed as a response to the fast changing regional and international security context since the end of the Cold War. The EU's peace promotion has transited from a liberal peace promotion model, which structured global interventionism in the 1990s and early 2000s, to a model promoting principled pragmatism and resilience. It has also been accompanied by a strong development of its security and defence dimension. This chapter analyses the development of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP) as an integral part of its crisis management and conflict resolution policies, and questions what the impact of this process is on the conceptual development of the Union's role as an international security actor.

**Keywords:** Common Security and Defence Policy (CSDP), European Union, Peace Promotion, Resilience, Crisis Management, Conflict Resolution

## **Introdução**

O projeto europeu conheceu um acelerado desenvolvimento das suas políticas de segurança e de defesa desde o final da Guerra Fria, refletindo um contexto regional e internacional marcado pelo aumento da conflitualidade, pela sua maior complexidade e duração e por uma marcada interdependência que transporta os impactos dos conflitos por vastos espaços geográficos e políticos (SIPRI, 2021; Palik, Rustad e Methi, 2020). Embora a relação

transatlântica e a pertença à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) pela vasta maioria dos Estados Membros da União Europeia (UE) se mantenham como os principais eixos da segurança europeia, a UE foi gradualmente assumindo um papel cada vez mais relevante, enquanto ator de segurança internacional (Bretherton e Vogler, 2006).

A aposta no multilateralismo, nomeadamente através da parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU) e a capacitação de organizações regionais como a União Africana (UA), permitiu à UE apoiar os esforços internacionais em muitos dos mais devastadores conflitos internacionais, quer na sua periferia direta, desde a Palestina à Abkhazia ou ao Chipre, quer na África Subsaariana, na Ásia ou na América Latina (Tocci, 2021). Essa presença foi possível através da utilização dos importantes instrumentos de apoio ao desenvolvimento e de ajuda humanitária que fazem parte da génese das Comunidades Europeias, mas também, desde 2003, das missões civis e militares da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD, renomeada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) desde a adoção do Tratado de Lisboa, em 2009).

Em complemento a estas missões, uma série de outros instrumentos foram mobilizados para uma promoção e construção da paz (*peacebuilding*) cada vez mais holística e complexa. Daqui resultou um ator de segurança internacional mais capaz, mais autónomo e mais confiante nas responsabilidades que recaem sobre os europeus de estabilização da sua periferia e de criação de respostas para os problemas globais de segurança internacional (Freire, Lopes, Nascimento e Simão, 2022). No contexto pós-11 de setembro de 2001, em particular, a dissensão entre os aliados sobre a intervenção dos Estados Unidos da América (EUA) no Iraque e a sobre-extensão militar dos Estados Unidos resultante da Guerra Global Contra o Terrorismo facilitaram a aproximação entre franceses e ingleses (Carrilho, 2021), com vista à criação de uma capacidade europeia

de gestão de crises e de resolução de conflitos que pudesse ser utilizada nos Balcãs e em conflitos de interesse direto para os europeus, nomeadamente em África.

Este percurso refletiu-se na natureza hiperliberal do modelo de construção da paz promovido pela UE ao longo de grande parte da década de 1990 e início dos anos 2000 (Tocci, 2021). No caso da periferia europeia, a experiência do alargamento tornou ainda mais marcada a condicionalidade política, a crença nas forças económicas de mercado e nas reformas políticas, económicas e sociais que transpunham o modelo europeu para outros contextos, na busca de uma paz duradoura (Leuffen, Rittberger e Schimmelfennig, 2013). Em África ou no Médio Oriente, por exemplo, a condicionalidade política foi gradualmente complementada por um contributo para a gestão de crises e a resolução de conflitos, através das missões civis e militares no âmbito da PESC. A adoção do Tratado de Lisboa, em 2009, e da Estratégia Global da União Europeia, em 2016, abre caminho para uma nova abordagem mais pragmática, a braços com um contexto regional de grande convulsão na fronteira leste e sul da União e globalmente marcada pelo terrorismo jihadista em expansão e com capacidade de afetar a segurança no espaço europeu. A aposta numa abordagem integrada (Zwolski, 2013) à promoção da paz reforça-se, colocando os múltiplos instrumentos e políticas europeias ao serviço de uma ambição e necessidade de promover a estabilização regional e continuar a ser um relevante promotor de paz à escala global.

É neste contexto de transição concetual, sobre qual a prioridade da segurança europeia, que a PESC ganha um impulso renovado desde 2016. Este capítulo parte da constatação de que o desenvolvimento de uma dimensão militar na atuação da UE tem impacto direto na forma como a segurança é percecionada e como a UE entende o seu papel internacional nesta área. O capítulo procura entender a forma como o desenvolvimento da

PCSD influenciou as políticas de gestão de crises e resolução de conflitos europeias e a concetualização do papel da UE como um ator de segurança internacional. Começa por mapear a evolução do conceito de segurança que está na génese das políticas europeias de gestão de crises e de resolução de conflitos e centra-se depois na análise das alterações que o desenvolvimento da PESD e da PCSD tem introduzido nessa concetualização e na prática dessas políticas.

Para isso, analisa a documentação oficial de nível político-estratégico da União, assim como os documentos de orientação técnico-administrativa que sustentam as políticas e instrumentos que dão corpo à presença global da UE em matéria de segurança internacional. Dessa análise emerge a base concetual e prática da ação da União, permitindo-nos identificar as formas como o desenvolvimento das políticas de segurança e defesa enformam a resposta da União às crises no sistema internacional. Esta tendência tornou-se, aliás, mais patente com a intervenção armada da Federação Russa na Ucrânia, iniciada a 24 de fevereiro de 2022.

O argumento central reforça a ideia de que a narrativa securitária da União se tem centrado cada vez mais na garantia da segurança do território europeu e dos cidadãos europeus, num contexto percecionado como claramente hostil para as potências e os princípios europeus. Em linha com a natureza híbrida das ameaças que marcam a defesa europeia e a ideia de que as respostas à conflitualidade internacional devem assentar na responsabilização dos Estados terceiros, o enfoque tem sido colocado na resiliência das sociedades europeias e dos parceiros da Europa, em particular após a crise financeira de 2008 e da pandemia da COVID-19. Isso traduz-se em ajustes importantes à gestão da segurança e defesa na Europa e na relação com os parceiros.

## **Da segurança internacional à segurança dos europeus: as políticas europeias de gestão de crises e de resolução de conflitos**

A integração europeia é frequentemente entendida como um projeto de paz na Europa, que preveniu a recorrência da guerra entre as potências europeias. A paz que esta abordagem promove, desde há mais de sete décadas, assenta na partilha de princípios democráticos e de estado de direito, numa crescente integração económica que produz resultados de bem-estar e apoio social para as populações europeias, e que assegura uma capacidade europeia de falar no palco internacional em matérias como as políticas económicas e financeiras globais, a ajuda ao desenvolvimento ou, mais recentemente, as política de paz e segurança internacionais.

A literatura sobre a segurança europeia sublinha a definição do passado europeu, de guerra e da destruição massiva como o “outro”, relativamente ao qual a integração europeia se definiu (Diez, 2004). Ou seja, a integração europeia visava assegurar um contexto em que as potências europeias não escolheriam a guerra como forma de fazer política na Europa. O carácter eminentemente normativo e civil (Manners, 2002; Smith, 2005) deste ator internacional reflete esta escolha e marcou o seu posicionamento internacional durante as décadas da Guerra-Fria, mas, com o fim da oposição bipolar e a emergência de violentos conflitos nos Balcãs e em África, os interesses das potências europeias em assegurar uma capacidade de atuação militar e política autónoma, em complemento aos EUA e à OTAN, consolidou-se gradualmente.

Este salto rumo a uma capacidade europeia militar não se inicia naturalmente em 2003, aquando da colocação no terreno das primeiras missões da UE, precisamente nos Balcãs Ocidentais (Macedónia do Norte e Bósnia-Herzegovina). A definição de prioridades políticas de ação relativamente à segurança europeia inicia-se logo na década de 1970, com a adoção do Relatório Davignon em 1973, que

deu origem à Cooperação Política Europeia (CPE). A formalização da CPE no Ato Único Europeu, que entra em vigor a 1 de julho de 1987, reforça o papel das instituições europeias no desenho de uma posição das Comunidades relativamente às questões da segurança europeia. Como argumenta Rogério Leitão (2005, 24), “[p]ela primeira vez num texto comunitário são feitas referências à segurança europeia e ao papel da UEO [União da Europa Ocidental] e da OTAN na defesa da Europa”.

Estes avanços, apesar de tímidos, provar-se-ão extremamente pertinentes face às profundas transformações que as décadas de 1980 e de 1990 irão trazer à segurança europeia. As negociações entre os EUA e a União Soviética (URSS) com vista à redução de armamentos na Europa, incluindo equipamento nuclear, e a questão da reunificação da Alemanha, que se colocou após a queda do muro de Berlim em 1989 e que o Conselho Europeu de Estrasburgo de 12 de dezembro de 1989 aprovará, são dois exemplos das complexas exigências que a segurança europeia colocou aos países europeus e às suas instituições ao longo deste período. Resolvida que seria a questão da adesão da Alemanha unificada à OTAN, colocou-se a questão da reorganização da Europa de Leste, que viria a assentar na OTAN, na União Europeia e na Conferência para a Segurança e a Cooperação na Europa (CSCE), de onde emergiria a “Carta para uma Nova Europa”, ou seja, a Carta de Paris. Nessa altura seria também assinado, entre os membros da OTAN e do Pacto de Varsóvia, o Tratado para a Redução das Forças Convencionais na Europa, que constituiu uma pedra basilar da ordem de segurança europeia. Ou seja, a reorganização da segurança europeia assentava nas garantias de segurança e defesa coletiva da OTAN e na prosperidade económica e bem-estar social promovido pela integração europeia, mais do que na capacidade política, diplomática ou militar da nova União Europeia.

As negociações para o Tratado de Maastricht, que entraria em vigor a 1 de novembro de 1993, abordaram as questões relativas à criação da União Europeia (UE), cuja identidade política e de segurança deveria agora ser assumida. O Tratado prevê a criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que abrange todas as questões relativas à segurança da UE, “incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum” (União Europeia, 1992). O Tratado salvaguarda, ainda, o papel da UEO na preparação e execução das ações com repercussões no domínio da defesa e as políticas bilaterais dos Estados Membros e das suas obrigações no âmbito do Tratado do Atlântico Norte. Por seu lado, a França promoverá, em linha com o seu posicionamento favorável à autonomia estratégica europeia, formas de cooperação bilateral com alguns países europeus, desde logo a Alemanha, que resultará na formação dos *Eurocorps*.

Será, pois, com esta arquitetura institucional que os europeus vão lidar com os conflitos nos Balcãs, face à dissolução violenta da Federação Jugoslava, naquele que será o primeiro, mas não o único, desafio à sua pretensão de ser um ator internacional relevante de segurança e defesa. O que a análise sugere é que a atuação da UE na guerra da Bósnia, entre 1992 e 1995,

was effective in deploying the foreign policy tools in which [the EU] had strength and experience and which also met the expectations placed upon it. A stronger conclusion, however, is that the EU was ineffective in dealing with the Yugoslavian crisis; it was unable to respond to a pressing military need, exert sufficient political pressure to deter various warring factions from escalating the conflict and financial aid that did not have the effect of bringing the crisis to a speedy conclusion. (Dover, 2005, 300)



Estávamos, assim, perante a difícil situação de ter os países europeus fortemente empenhados em alterar as dinâmicas do conflito nos Balcãs, incluindo através da participação nas missões das Nações Unidas e no âmbito do diálogo transatlântico em curso na OTAN, mas sem capacidade no terreno de dar à nova União Europeia um papel central na gestão desta crise. A proteção da Grécia e Itália dos impactos negativos da guerra foi uma preocupação central, mas mesmo aí, a capacidade europeia manteve-se limitada à dimensão humanitária, de controlo de fronteiras e no apoio à estabilização pós-conflito, já em linha com as futuras perspectivas de adesão que viriam a ser estendidas aos países dos Balcãs Ocidentais. A prevenção do escalar do conflito fracassou, demonstrando que, sem força militar credível, os esforços europeus seriam insuficientes para evitar atrocidades de larga escala e forçar as partes à mesa da negociação. Teria de ser a OTAN e os EUA a gerir as operações militares, face ao fracasso da diplomacia económica e política dos europeus. Mas, teriam de ser os europeus a apostar na estabilização de longo-prazo desta região, através da sua integração na UE e na OTAN.

As lições extraídas deste conflito foram particularmente importantes para o desenvolvimento da PESC e para o papel que a UE viria a assumir na paz e segurança internacionais. O Tratado de Amesterdão, que entra em vigor a 1 de maio de 1999, irá reforçar os instrumentos de política externa à disposição da UE, permitindo um planeamento mais detalhado e um acompanhamento das matérias internacionais mais relevantes para a União. Ao nível da segurança, o Tratado integra as “missões de Petersberg” no âmbito da PESC, com os Estados Membros a comprometerem-se a colocar forças militares convencionais à disposição da UEO para “missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz” (União Europeia, 1997). O Tratado prevê também a criação da posição de Alto Representante

para a PESC, com o objetivo de permitir que a União fale a uma só voz em matérias de política externa.

Este enquadramento seria da maior relevância no desenvolvimento das primeiras missões da PESC que, a partir da adoção da Estratégia Europeia de Segurança, em 2003, viriam a enquadrar a presença militar europeia nos Balcãs, em missões de estabilização, assim como em África e no Médio Oriente, onde a presença europeia tem sido mais significativa. Vale a pena destacar que a larga maioria das missões PESC têm sido de natureza civil, de polícia ou de aconselhamento<sup>91</sup>, em linha com a natureza eminentemente civil da UE, e estão enquadradas pelo direito internacional, quer através de pedidos bilaterais de assistência, quer através de um mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Temos, portanto, um gradual crescimento da capacidade da União Europeia participar ativamente nos esforços internacionais de construção da paz (*peacebuilding*) e reconstrução pós-conflito, que se tornarão uma parte muito relevante da imagem da União enquanto ator de segurança internacional. Se é verdade que os países europeus mantiveram uma participação regular e muito importante nas missões da ONU ao longo da década de 1990, liderando algumas das mais complexas, como foi o caso da França no Ruanda em 1992, será no contexto pós-11 de setembro de 2001, com o início das operações globais dos EUA e da OTAN no Afeganistão e no Iraque, que a UE é chamada a assumir maior protagonismo enquanto ator de construção da paz de direito próprio. No centro da sua atuação está um compromisso com os princípios liberais subjacentes à sua ação interna e externa, reproduzindo a lógica da condicionalidade herdada, quer das políticas de ajuda ao desenvolvimento, quer das políticas de alargamento. Como argumenta Chamlian (2016), esta abordagem combina contributos para a restauração de paz em si-

---

<sup>91</sup> Informação disponível em [www.eeas.eu](http://www.eeas.eu).

tuações de pós-conflito com instrumentos que visam desenvolver sociedades à semelhança das europeias, reproduzindo relações de poder desequilibradas.

A instabilidade que varreu a periferia sul e leste da UE, durante todo o século XXI e de forma muito intensa com as intervenções armadas da Federação Russa na Geórgia, em 2008, e na Ucrânia, em 2014, assim como com as chamadas primaveras árabes no Norte de África e Médio Oriente, com a intervenção militar de países europeus como a França na Líbia, criaram importantes desafios à promoção da paz que a UE praticou. Um dos desafios mais complexos prende-se com a crescente contestação à ordem liberal, em que assentou o relacionamento externo da UE desde o fim da Guerra-Fria. O hiperliberalismo ocidental (Tocci, 2021) foi confrontado com os limites desta ordem e simultaneamente com o avanço de potências autocráticas rivais, incluindo na sua ação agressiva contra os interesses dos cidadãos europeus.

A secção seguinte analisa a definição de uma política de segurança regional e internacional a partir da adoção do Tratado de Lisboa, já que aí se preveem os mecanismos que viriam a desenvolver a Política Comum de Segurança e Defesa da UE, em níveis sem precedentes.

## **A Europa da Defesa e a abordagem integrada à segurança internacional**

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009, é o resultado do consenso possível entre os europeus, face ao fracasso do projeto de adoção de um Tratado Constitucional para a Europa. O Tratado de Lisboa viria a criar as condições para o reforço da coerência da ação externa da UE (Brandão, 2010) e, particularmente, com a criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e o reforço do papel do Alto Representante da UE para a

Política Externa e de Segurança Europeia, ao nível da representação externa da UE, ao nível da coordenação interna dos mecanismos emanados da Comissão Europeia (no seu papel de vice-presidente da Comissão) e ao nível dos instrumentos desenhados no âmbito da PESC e da PCSD (presidindo ao Conselho de Assuntos Externos, à Agência Europeia de Defesa e ao SEAE).

Entre os elementos que os Estados Membros mantiveram no novo Tratado, destacam-se os instrumentos que permitiram aprofundar a integração em matéria de segurança e defesa, desenvolvendo a agora renomeada PCSD no âmbito da PESC, e estimulando uma ação europeia cada vez mais estreita em matéria de segurança e defesa (Teixeira, 2008). De entre os elementos a destacar está a clarificação das relações institucionais no âmbito da PCSD, notavelmente com o reforço das competências do Alto Representante em matéria de defesa, e a criação de duas importantes cláusulas de solidariedade em matéria de segurança e defesa (de defesa mútua, no art. 42.º, n. 7, e uma cláusula de solidariedade, art. 222.º, em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, bem como em caso de atentados terroristas). Destaca-se ainda o alargamento do tipo de missões nas quais a União pode utilizar as suas capacidades civis e militares (artigo 43.º), para além das missões de Petersberg e, por fim, a criação de dois mecanismos: de cooperação reforçada e de cooperação estruturada permanente.

A previsão de que os Estados Membros, que assim o entendam, possam iniciar uma Cooperação Estruturada Permanente em matéria de defesa (PESCO), avançando no âmbito europeu com projetos que venham a desenvolver capacidades militares conjuntas, consideradas estrategicamente importantes à projeção de forças europeias e em complemento à ação da OTAN, assumiu particular protagonismo em dezembro de 2017, com a decisão do Conselho Europeu (União Europeia, 2017). A decisão previa que um conjunto de compromissos

mútuos vinculativos, assumidos por 25 Estados Membros<sup>92</sup>, através de planos nacionais de desenvolvimento de capacidades, revistos e atualizados anualmente, e que serão comunicados ao Conselho, ao SEAE e à AED, e que devem ser disponibilizados a todos os Estados Membros participantes. Esta cooperação mais estreita em matéria de equipamentos de defesa viria a ser alavancada por um conjunto de investimentos em matéria de defesa de nível europeu, bem como pelo alinhamento estratégico que a declaração conjunta UE-OTAN de 2016 veio promover.

O contexto internacional em que estes desenvolvimentos se dão é de grande contestação e volatilidade na vizinhança direta da União, nas suas parcerias estratégicas, nomeadamente com a Federação Russa, e, a partir da eleição de Donald Trump para a Casa Branca, também com os EUA, bem como de fragmentação interna, face à decisão de saída da UE por parte do Reino Unido. Valerá a pena também recordar que, entre 2009 e 2014, a UE concentrou muitos dos seus esforços na gestão da crise financeira e que, em 2014, tinha lugar a anexação da Crimeia pela Federação Russa e o início da guerra no Leste da Ucrânia. Este contexto internacional e a entrada em funções de uma nova Comissão Europeia, comprometida em reforçar o lugar da UE no mundo, viriam a revelar-se elementos muito favoráveis à elaboração de um novo documento de orientação política global, atualizando a Estratégia Europeia de Segurança de 2003, com a nova Estratégia Global da União Europeia, de 2016.

A UE é desafiada a uma leitura da insegurança internacional mais ampla, ainda marcada pelo modelo liberal de construção da paz (Nascimento e Simão, 2019), mas crescentemente a braços com crises violentas na sua periferia. Na leitura que a UE faz da insegurança internacional, a gestão de crises ganha prominência face

---

<sup>92</sup> Malta e a Dinamarca decidem não participar.

à prevenção de conflitos. Rieker e Riddervold (2021, 2) argumentam que, na gestão das crises em que a UE se vê envolvida neste período, “a promoção e salvaguarda de uma ordem internacional assente em regras (*rules-based*) [...] tende a ser secundarizada face à perceção generalizada de que existe uma crise securitária que deve ser gerida rapidamente”. Concluem os autores que, em exemplos como a guerra na Ucrânia, desde 2014, ou a gestão da crise migratória, desde 2015, a adoção de medidas de estabilização que respondessem às preocupações com as ameaças à segurança da União tiveram precedência sobre considerações normativas. Daqui resultam preocupações com a segurança e a estabilidade dos europeus, numa lógica defensiva, securitária e crescentemente militarista, assinalando uma mudança paradigmática face ao ator normativo e civil que tinha sido construído ao longo de toda a integração europeia.

Grande parte da atenção política europeia, ao longo deste período, foi direcionada para a criação de respostas mais integradas às múltiplas crises de segurança onde os Estados europeus identificaram ameaças à segurança europeia. O consenso europeu criado em torno da necessidade de avançar com a construção da Europa de Defesa, significou que os interesses dos Estados Membros nas múltiplas crises no leste europeu, no Sahel ou no Médio Oriente, passaram a ser equacionados com o reforço das capacidades da própria União na resposta a estas crises. Não será possível entender estas decisões sem recordar que a relação dos europeus com os EUA, incluindo no âmbito da OTAN, atravessou, ao longo do século XXI, períodos de tensão, divisões e conflito político. As intervenções no Afeganistão, no pós-11 de setembro de 2001, mas principalmente no Iraque (2003) e na Líbia (2011) representam fraturas na ordem internacional assente em regras, fragilizam o direito internacional, minam a legitimidade da ordem liberal ocidental e revelam-se pro-

fundamente desadequadas para lidar com as fontes de insegurança que emanam do terrorismo jihadista que marca este período.

Se a Estratégia Europeia de Segurança identificava como linhas orientadoras da ação da UE a prevenção de conflitos, a abordagem holística e o multilateralismo (União Europeia, 2003; Rehrl and Weisserth, 2010<https://biblio.ugent.be/publication/1172172/file/6749070.pdf>), a Estratégia Global da UE (EGUE), apresentada aos Estados Membros em 2016, coloca o foco no pragmatismo de princípios e na resiliência (União Europeia, 2016). A abordagem integrada, que o Tratado de Lisboa inaugurou, é agora amplamente implementada e a resiliência passa a ser o principal conceito subjacente à segurança europeia e à sua ação externa. Como Giusti (2020) argumenta, a EGUE promove um novo papel para a União: “Instead of spreading norms especially in its neighbourhood, the EU would rather engage selectively in a wider space, pragmatically supporting the others becoming resilient. This shift tends to depoliticize external actions, with the risk of obfuscating the question of accountability and responsibility while maintaining the capability to influence”.

Este entendimento reflete-se também nas capacidades que serão prioritárias para a defesa europeia. Com a retração norte-americana de alguns espaços geográficos, incluindo no Sahel, assiste-se a um investimento de diferentes configurações na estabilização destas áreas. Por um lado, um esforço, através das Nações Unidas, para promover acordos de paz no Mali ou na República Centro-Africana e a colocação no terreno das respetivas missões de manutenção da paz, para as quais diversos Estados europeus contribuíram nacionalmente com contingentes e equipamento militar, incluindo Portugal. Em complemento a estas missões, a UE investiu em missões de treino e desenvolvimento de capacidades, com vista a reforçar a capacidade destes países de exercerem soberania sobre os seus territórios e, assim, combaterem diretamente os grupos jihadistas

ativos nestes espaços. A ação destes grupos tem impactos devastadores sobre estas sociedades, bem como na Europa, onde grupos ligados à al Qaeda e ao ISIS, mostraram ter capacidade para levar a cabo os ataques terroristas na Bélgica e em França, particularmente em 2015 e 2016.

Para além destes meios, os Estados europeus, liderados pela França, estiveram presentes em missões ad hoc, como a força Takuba ou a operação Barkhane. Estas missões ad hoc resultam da formação de coligações de Estados em torno de problemas específicos, assegurando respostas atempadas para crises de segurança, sem dependerem dos processos morosos que o multilateralismo europeu implica. Naturalmente, esta forma de atuação implica riscos ao próprio multilateralismo, escapa ao controlo que um enquadramento institucional mais robusto poderia exigir, e cria espaço para a desresponsabilização, na ausência de um quadro institucional claro para a atuação das forças no terreno (Seabra, 2019).

Face ao novo foco na estabilização de regiões de onde emanam ameaças à segurança europeia e no reforço da resiliência desses Estados, a UE tem procurado apoiar parceiros no terreno que possam contribuir para esses objetivos. O que Raineri e Strazzari (2019) chamam de “comunidades emergentes de práticas de estabilização” são o resultado de formas de *outsourcing* das prioridades securitárias europeias, incluindo controlos de fronteiras e luta contra o terrorismo, que contribuem para a legitimação pragmática de parceiros locais, que nem sempre estão alinhados com os princípios da UE, reproduzindo, com isso, dinâmicas negativas nas relações entre atores locais que perpetuam a instabilidade inicial.

Se por um lado, as políticas de gestão de crises e de resolução de conflitos passam a ser marcadas por uma abordagem cada vez mais integrada da UE e na aposta na resiliência, com desafios de desresponsabilização política por parte da UE e de uma aplicação pouco consistente dos princípios normativos da União (Giusti,



2020), por outro, a criação de uma política de segurança e defesa virá necessariamente moldar estas políticas.

Numa fase inicial, a prioridade política na defesa europeia assentou no desenvolvimento de processos internos à UE, que permitissem rapidamente moldar o planeamento de defesa dos seus Estados Membros. Esta é uma área onde o planeamento se faz por períodos extensos e onde, por isso, os impactos das alterações efetuadas demoram várias décadas a fazerem-se sentir. Mecanismos como o Plano de Desenvolvimento de Capacidades e a Análise Anual Coordenada da Defesa da UE, a ação inovadora da Agência Europeia de Defesa ou o alinhamento dos compromissos assumidos no âmbito da PESCO, do Fundo Europeu de Defesa (FED) e dos programas que o antecederam, todos passaram a contribuir para dotar os países europeus de capacidades conjuntas estratégicas e meios identificados em comum e que respondam às necessidades de um contexto securitário muito desafiante.

No processo de diálogo estratégico conducente à adoção da Bússola Estratégica, em março de 2022, para além das matérias relativas à coordenação dos investimentos de defesa, do planeamento estratégico e ao desenvolvimento da futura Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (BTIDE), as matérias operacionais, de comando e controlo, bem como as relativas ao apoio de emergência a situações de crise e conflito (com a adoção do Mecanismo de Apoio à Paz) passaram a integrar a reflexão europeia. A Bússola Estratégica é um documento político que identifica os eixos prioritários para a segurança e defesa da UE, em linha com as prioridades identificadas na EGUE. Este documento, em articulação com as declarações conjuntas OTAN-UE e o novo conceito Estratégico da Aliança Atlântica, que deverá ser adotado no verão de 2022, constituem o acervo político-estratégico da defesa dos Estados europeus e do seu relacionamento internacional nesta matéria.

A Bússola Estratégica apresenta uma avaliação comum do ambiente estratégico da UE e as suas implicações, identifica objetivos comuns, conferindo propósito e coerência à ação europeia, define formas e meios de aumentar a capacidade coletiva da União e define metas concretas para aferir progressos, estando estruturada em quatro dimensões: ação, garantir segurança, investimento e parcerias. Este é o primeiro documento de nível estratégico adotado pela União Europeia em matéria de defesa. A sua adoção funciona simultaneamente como um ponto de chegada do processo de estruturação da PCSD e das bases para uma defesa europeia, e como ponto de partida para o ainda longo e árduo caminho de dotar a União de meios políticos, de comando e controlo e tecnológicos para responder às crises e conflitos que emergem nos seus espaços de interesse estratégico.

Este impulso inicial da defesa europeia foi muito marcado pelo trabalho da Comissão Europeia. Apesar da PCSD ser uma área que os tratados definem como sendo intergovernamental, a Comissão tem assumido um papel primordial, em linha com o art. 21(3) do Tratado de Lisboa que requer que a cooperação entre o Conselho e a Comissão, com a assistência do Alto Representante, possa assegurar a consistência entre as diferentes áreas da ação externa da UE e entre estas e outras políticas europeias (de Ojeda, 2021, 53). Dando corpo a este desígnio, a Comissão Junker iniciou processos internos de coordenação, sob liderança da Alta Representante Federica Mogherini, com a criação da unidade “wider Europe” a que a Comissão Von der Leyen deu seguimento através da “Team Europe”, juntando os comissários com competências em matéria de ação externa num esforço de coordenação. Esta participação da Comissão em matérias ligadas à paz e à segurança internacional é marcada pela sua génese dentro das políticas comerciais, de cooperação e desenvolvimento e de apoio humanitário. Assim, a coordenação de instrumentos civis/económicos controlados pela

Comissão oferece a vantagem de não exigirem a coordenação a 27, normalmente difícil e demorada. Por outro lado, a presença no terreno é assegurada pela Comissão, através da rede de delegações e que com o Tratado de Lisboa passaram a ser embaixadas sob a responsabilidade do Alto Representante. Por fim, a experiência da Comissão na promoção de políticas de estabilização e transformação através das políticas de alargamento e associação, tornou-a um ator institucional com vasta experiência (Faleg, 2018).

A Comissão também implementa o orçamento da Política Externa e de Segurança Comum, incluindo das missões civis da PSCD, e gere políticas internas da UE com forte impacto externo, incluindo segurança interna, migrações, clima, energia, transporte, espaço, o mercado interno de defesa, entre outros. Em 2021, o novo ciclo orçamental da União foi iniciado, com a aprovação de um pacote plurianual 2021-2027 de cerca de 8 mil milhões de Euros para o Fundo Europeu de Defesa, um instrumento à margem do orçamento europeu, assim como foi também aditado o novo Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, que poderá agora autorizar a fornecimento de assistência militar a países terceiros e que a Comissão tem a responsabilidade de implementar.

Por fim, fruto da experiência da COVID-19 e da guerra em curso na Ucrânia, desde fevereiro de 2022, a Comissão tem também sido chamada a contribuir para outras áreas relevantes para a defesa, para além da estruturação de um mercado europeu de defesa. O seu papel de promoção da pesquisa e inovação e de redução das dependências estratégicas, nomeadamente com a criação do Observatório de Tecnologias Críticas, a criação de processos comuns de aquisição de equipamento militar ou as suas iniciativas em matéria de contenção de ameaças híbridas, reforço da cibersegurança e ciberdefesa, promoção da mobilidade militar e acautelar os impactos das alterações climáticas ligadas à defesa.

Este olhar sobre a Comissão Europeia é particularmente relevante para a nossa análise do impacto da criação da PCSD no conceito de segurança global implementado pela UE, uma vez que o conceito desenvolvido ao longo da sua vigência foi naturalmente marcado pela limitação das competências do Conselho em matéria de segurança e defesa, até ao Tratado de Maastricht, mas mesmo depois dele. A natureza civil da segurança europeia decorreu do papel primordial que a Comissão desempenhou e dos limites políticos à cooperação em matérias militares. Com as alterações em curso, não só o impulso para uma noção de segurança militar decorre da decisão política dos Estados Membros refletida no Conselho e no Conselho Europeu, mas ela reflete-se também na atuação da própria Comissão, no seu esforço de coadjuvar os objetivos de uma Europa mais resiliente e segura com as políticas setoriais relevantes. Numa abordagem holística e integrada da segurança e das políticas da UE, os instrumentos civis passam a estar agora à disposição de uma política que integra capacidades militares, meios de controlo e comando de nível europeu, bem como a colocação no terreno de missões, o seu acompanhamento e retração.

## **Conclusão**

Este capítulo avalia a forma como o desenvolvimento de uma política europeia de defesa transforma o conceito de segurança subjacente à ação externa da UE. Desde a avaliação das ameaças à segurança, até aos mecanismos que lhe devem dar resposta, o desenvolvimento da PCSD, em curso desde o final da Guerra Fria, tem contribuído para gradualmente alterar a forma como a UE responde às crises no sistema internacional e o seu empenhamento na resolução de conflitos.

Por um lado, a análise sublinhou o crescente enfoque na segurança interna da UE, após quase duas décadas voltada para o exterior, atuando através da PESD/PCSD ou dos instrumentos comunitários para responder a conflitos longe do seu território, em apoio aos esforços multinacionais no quadro da ONU ou em apoio à OSCE e à União Africana, por exemplo. O novo enfoque na segurança dos europeus, acontece em larga medida por impacto da ameaça terrorista em solo europeu que liga irremediavelmente a segurança interna e externa da UE e torna evidente, num quadro de intervencionismo global para combater o fenómeno jihadista global, a necessidade de a União desenvolver mais e mais competentes meios militares.

Por outro lado, na sequência da crise financeira de 2008, da pandemia da COVID-19 e das fraturas que se impuseram na coesão ocidental com a administração Trump na Casa Branca e a saída do Reino Unido da UE, o contexto internacional pareceu mais volátil, exigindo mais dos Europeus na salvaguarda da sua própria segurança. Isso reverteu-se num discurso centrado na resiliência e na necessidade de criar capacidade junto dos parceiros.

Desde 2016, com o desenvolvimento da PCSD, e de forma exponencial após o início da intervenção militar da Rússia na Ucrânia, em fevereiro de 2022, o ator internacional de segurança que a UE tem configurado, distingue-se muito pouco dos seus aliados norte-americanos e da OTAN. Aliás, o alinhamento de posições e a coesão entre aliados e parceiros na OTAN e na UE têm sido apontados como os principais fatores de sucesso na imposição de sanções à Rússia e no apoio político e militar à Ucrânia. É ainda muito cedo para avaliar do sucesso destas medidas na garantia de paz e segurança na Europa, num momento em que a guerra continua a devastar a Ucrânia e a comunidade internacional tem sido incapaz de lhe por termo. Mas é muito clara a vontade dos líderes europeus de reforçar o alinhamento da posição europeia e norte-americana, num contexto percecionado como competitivo e hostil.

Os impactos que isso terá nos planos em curso para a criação de um mercado europeu de defesa e para a autonomia estratégica da UE, só poderão ser avaliados numa fase posterior, mas adivinhando-se dificuldades nesta matéria.

## Referências Bibliográficas

- Brandão, A.P. 2010. O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE. *Relações Internacionais*, 25, 49-63. Disponível em: [http://scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992010000100006&lng=pt&tlng=pt](http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000100006&lng=pt&tlng=pt) [29-03-2022].
- Bretherton, C. e Vogler, J. 2006. *The European Union as a global actor*. Nova Iorque: Routledge.
- Carrilho, M. 2021. *Parceiros Desiguais. A Defesa nas Relações Europa-EUA*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Chamlian, L. 2016. The Colonisation of the Future: Power, Knowledge and Preparedness in CSDP. *Global Society*, 30 (3), 391-411.
- de Ojeda, D. 2021. The Role of the European Commission in the CSDP. In Rehr, J. (org.) *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. 4ª ed. Viena: Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria.
- Diez, T. 2004. Europe's others and the return of geopolitics. *Cambridge Review of International Affairs*, 17 (2), 319-335.
- Dover, R. 2005. The EU and the Bosnian Civil War 1992-95: The Capabilities-Expectations Gap at the Heart of EU Foreign Policy. *European Security*, 14 (3), 297-318.
- Faleg Giovanni. (org.) 2018. *EU-CIVCAP Preventing and Responding to Conflict: Developing EU CIVILIAN CAPabilities for a sustainable peace*. Report on EU comprehensive approach to conflict prevention and peacebuilding, March 2018. Disponível em: [https://eucivcap.files.wordpress.com/2018/03/eu-civcap\\_deliverable\\_4-3.pdf](https://eucivcap.files.wordpress.com/2018/03/eu-civcap_deliverable_4-3.pdf) [29-03-2022].
- Freire, M.R.; Lopes, P.D.; Nascimento, D.; Simão, L. (org.) 2022. *EU actorness in a world of contested leadership. Policies, Instruments and Perceptions*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Giusti, S. 2020. The European Union Global Strategy and the EU's Maieutic Role. *Journal of Common Market Studies*, 58 (6), 1452-1468.
- Leitão, R. 2005. *Organizações Europeias*. 1º Vol. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Leuffen, D.; Rittberger, B. e Schimmelfennig, F. 2013. *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Manners, I. 2002. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235-258.

- Nascimento, D. e Simão, L. 2019. O multilateralismo e a paz liberal. In Fernandes, S.D. e Simão, L. (org.) *O Multilateralismo: Conceitos e práticas no século XXI* (67-92). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Palik, J.; Rustad, S.A. e Methi, F. 2020. *Conflict Trends: A Global Overview, 1946-2019*. PRIO Paper. Oslo: Peace Research Institute Oslo. Disponível em: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=12442> [29-03-2022].
- Raineri, L. e Strazzari, F. 2019. (B)ordering Hybrid Security? EU Stabilisation Practices in the Sahara-Sahel Region. *Ethnopolitics*, 18 (5), 544-559.
- Rehrl, J. e Weissert, H.B. (org.) 2010. *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Viena: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Rieker, P. e Riddervold, M. 2021. Not so unique after all? Urgency and norms in EU foreign and security policy. *Journal of European Integration*, 44 (4), 459-473.
- Seabra, P. 2019. Desafios e Oportunidades do Multilateralismo no Atlântico Sul. *Nação e Defesa*, 154, 37-53.
- SIPRI. 2021. *SIPRI Yearbook 2021*. Disponível em: <https://www.sipri.org/yearbook/summaries> [29-03-2022].
- Smith, K.E. 2005. Beyond the civilian power EU debate. *Politique européenne*, 17, 63-82.
- Teixeira, N.S. 2008. O Tratado de Lisboa e a segurança europeia. *Relações Internacionais*, 18, 83-90.
- Tocci, N. 2021. The European Union and Peacebuilding. In O. Richmond e G. Visoka (org.) *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation* (288-299). Nova Iorque: Oxford University Press.
- União Europeia. 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Junho.
- União Europeia. 1992. *Tratado da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, N.º C 191 / 1, 29 de julho.
- União Europeia. 1997. *Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados*. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 340 / 1, 10 de novembro de 1997.
- União Europeia. 2003. *Estratégia Europeia em matéria de Segurança – Uma Europa segura num mundo melhor*. Bruxelas, 12 de dezembro.
- União Europeia. 2017. *Decisão (PESC) 2017/2315 do Conselho de 11 de dezembro de 2017, que estabelece uma cooperação estruturada permanente (CEP) e determina a lista de Estados Membros participantes*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 331/57, 14 de dezembro de 2017.
- União Europeia. 2022. *Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa – Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais, adotada pelo Conselho Europeu de 21 de março*.
- Zwolski, K. 2013. *The European Union and International Security: Developing a Comprehensive Approach*. In C. Kaunert e S. Léonard (org.) *European Security, Terrorism and Intelligence*. London: Palgrave Macmillan.