

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
URL: 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>	

PREFÁCIO

PREFACE

Luís Lobo-Fernandes

Professor Catedrático (aposentado)
de Ciência Política e Relações Internacionais
da Universidade do Minho,
titular da cátedra Jean Monnet
de Integração Política Europeia desde 2004

O domínio do conhecimento da Ciência Política e Relações Internacionais e, concomitantemente, dos Estudos Europeus, tem registado uma projecção crescente em Portugal, beneficiando da consolidação e visibilidade dos vários centros de investigação existentes nas universidades portuguesas. Assume, neste âmbito, particular relevância a obra *União Europeia como Ator Internacional: Paz e Segurança nas Narrativas e Práticas*, coordenada pelas professoras Maria Raquel Freire e Daniela Nascimento, e que resulta de um importante projecto de investigação desenvolvido no âmbito do Centro de Excelência Jean Monnet PRONE - Peace Relations, Ontologies and Narratives in Europe: EU and its Eastern Neighbours, sediado na Universidade de Coimbra.

Cumprе referir, desde logo, que é um trabalho de grande atualidade evidenciando um esforço sério de sistematização sobre uma temática que, diga-se, não tem recebido a atenção que, em bom rigor, já mereceria. Considero mesmo que constitui uma adição de

grande valor à literatura disponível sobre a União Europeia enquanto ator internacional, evidenciando os perfis e os principais padrões da sua atuação nas áreas da segurança e da paz. Neste sentido, o livro tem o mérito de complementar outras avenidas de investigação no âmbito da acção externa da União Europeia indo para além das abordagens de pendor “estatacêntrico”, explorando criticamente vetores analíticos sobre a “construção discursiva” da UE. Refira-se, igualmente, que numa assinalável preocupação de rigor as diversas autoras conferem particular importância, por um lado, à dimensão teórica, dilucidando os vários planos institucionais, propondo interpretações inovadoras das narrativas e estabelecendo “pontes de intelecção” das políticas da UE, e, por outro, explorando um conjunto de *estudos de caso* ilustrativos da acção comunitária. De referir, que os contributos ínsitos nesta obra decorrem da investigação produzida por parte de especialistas de referência oriundos de várias universidades portuguesas.

Ora, tal temática assume especial relevância para os estudos internacionais no actual quadro de guerra na Ucrânia decorrente da invasão da Rússia, não só perante as consequências do gravíssimo cenário bélico que se processa actualmente no continente europeu, mas também no próprio plano das proposições teóricas e conceptuais que a presente conjuntura internacional acarreta e implica. Com efeito, dado que todos os processos em política são reversíveis – e como decorre da própria natureza essencial das ciências sociais e políticas - o debate teórico continuará necessariamente, e, por maioria de razão, em aberto.

A integração europeia é cada vez mais importante em termos do impacto das suas políticas, mas que, visivelmente, apresenta ainda défices no que respeita a resultados mais concretos. A chamada Bússola Estratégica (*Strategic Compass*) – em fase de ultimação - aspira a levar a União Europeia a um novo nível de ambição no plano externo, bem como à consolidação de uma cultura de segurança e defesa comum, incluindo a definição e melhoria dos instrumentos

da cada vez mais importante componente civil da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), por forma a tornar a sua acção mais eficaz em termos de prevenção e flexibilidade, e, também, mais visível aos olhos da própria opinião pública europeia. A necessidade de reforçar a solidariedade entre os Estados Membros no actual quadro externo implica maior coerência em todo o espectro da acção da União Europeia. Assim, a vertente civil, por exemplo, visa reforçar a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como das políticas de género - um elemento-chave de diferenciação do seu estatuto e projecção internacionais. Tendo em conta que a força e identidade da UE se baseia, concomitantemente, na abordagem integrada aos conflitos e às crises na sua periferia, afigura-se nuclear aumentar as sinergias entre as componentes civil e militar, sem perder de vista as crescentes ligações entre segurança interna e externa. Neste sentido, a consolidação da vertente civil da PCSD não pode ser considerada de forma isolada, visando atingir um novo equilíbrio entre as prioridades que incluem, doravante - como é reconhecido - desafios significativos em matéria de cibersegurança, ameaças híbridas, e o pilar de segurança marítima, aliás, especialmente fundamental para Portugal.

Estes constituem, entre outros, elementos que evidenciam a importância das várias temáticas em análise nesta obra. Nos tempos que correm, a implementação da Estratégia Global da União Europeia - e, concomitantemente, a preparação da sua *Bússola Estratégica* - enquanto fatores de moderação e estabilização no plano internacional estará, por conseguinte, associada à capacidade de gerar os instrumentos fundamentais a esse desiderato. Na nossa óptica, a consolidação do projecto de paz da União Europeia requererá mais solidariedade, um forte propósito comum, e um maior sentido de compromisso.

Na aspiração de construir uma linha de racionalidade coerente e de um *argumento* válido que as várias autoras pretendem o mais

alargado possível sobre alguns dos principais dilemas da acção externa da União Europeia, a obra coordenada por Maria Raquel Freire e Daniela Nascimento contém uma introdução, aliás, preciosa, ao tema central do livro. Sucedem-se dez capítulos que o leitor pode seguir com acessibilidade assinalável dada a coerência lógica que marca esta publicação. Com efeito, os capítulos I a V abarcam pontos de natureza e incidência mais teórica no que respeita ao sistema internacional, que vão desde os debates conceptuais e a evolução das políticas de segurança e defesa, passando pela “construção” das narrativas, até às “especificidades” da (des)ordem internacional contemporânea. Por sua vez, os capítulos VI a X, respeitantes a cinco *estudos de caso* diferenciados, funcionam como verdadeiros momentos de *história aplicada* da acção externa da UE que perpassam não só a problemática crucial das relações com a Rússia, mas também perspectivas novas sobre as “práticas digitais de (in)segurança” ou a “constelação pós-moderna” da segurança e defesa. Refira-se a inserção de uma conclusão ou corolário no final de cada capítulo que muito valoriza - devo dizer - a clarificação das diversas proposições, bem como os resultados (*findings*) da discussão que é empreendida. Numa preocupação metódica que percorre todo o livro o capítulo de conclusão da autoria de Maria Raquel Freire “fecha” de forma inteligente e eficaz o círculo das *research questions* em equação neste trabalho. Trata-se, pois, de um trabalho sistemático, refletido e criterioso que merece não só o *diálogo* com o conjunto desta área científica, mas na verdade com audiências mais vastas.

Por último, cumpre acrescentar que o livro traduz um esforço de considerável expansão conceptual e teórica despertando novas proposições analíticas que podem permitir, por um lado, alargar a discussão sobre os méritos da *integração europeia* - para lá, portanto, das metas prevaletentes da união económica e monetária - e, por outro, evidenciando a complexidade dos dilemas globais atinentes à própria construção europeia.

**INTRODUÇÃO: A UE COMO ATOR
INTERNACIONAL: NARRATIVAS E PRÁTICAS**
**INTRODUCTION: THE EU AS AN INTERNATIONAL
ACTOR: NARRATIVES AND PRACTICES**

Maria Raquel Freire

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Economia
ORCID ID <https://orcid.org/0000-0003-2952-6017>
rfreire@fe.uc.pt

Daniela Nascimento

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Economia
ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-9521-6047>
danielan@fe.uc.pt

Resumo: Este capítulo introdutório enquadra a temática deste volume, centrada na análise da União Europeia (UE) enquanto ator internacional de paz e segurança, e de que modo a dimensão das narrativas e da prática tem definido o seu posicionamento no sistema internacional. O capítulo apresenta a organização do volume, dividida em duas partes, uma primeira mais analítica e de enquadramento, e uma segunda parte que explora diversos estudos de caso relevantes.

Palavras-chave: União Europeia, Paz, Segurança, Narrativas, Práticas

https://doi.org/10.14195/978-989-26-2316-0_0.1

Abstract: This introductory chapter frames the theme of this volume, focused on the analysis of the European Union (EU) as an international actor for peace and security, and how the dimension of narratives and practices has defined its positioning in the international system. The chapter presents the organization of the volume, divided into two parts, a first one that is more analytical and offers the framework for the volume, and a second part that explores several relevant case studies.

Keywords: European Union, Peace, Security, Narratives; Practices

Vivemos tempos conturbados. No contexto europeu, as relações internacionais estão definitivamente marcadas pela invasão russa da Ucrânia, que se deu a 24 de fevereiro de 2022, e que veio reforçar ainda mais a já tensa e conturbada relação existente entre o Ocidente e a Rússia. Aquela que foi, sem margem para dúvidas, uma invasão territorial, liderada por uma Rússia revisionista, que viola os princípios da integridade territorial dos estados e o regime de fronteiras na Europa, trouxe instabilidade e incerteza, além de um crescendo da violência que já se sentia desde 2014, com claro e direto impacto na ordem de segurança europeia que agora se desmorona. As estratégias de divisão dos Estados Membros da UE prosseguidas por Moscovo, como forma de projeção de poder, ficaram bloqueadas, dando antes lugar a uma posição conjunta de clara condenação da ação russa por parte dos países da UE. O resultado desta agressão traduziu-se, assim, num sentimento de coesão e união dos Estados Membros da UE, dos Estados Membros da Aliança Atlântica, e do reforço da relação transatlântica, com uma presença reforçada dos Estados Unidos da América (EUA) na Europa, perante esta ameaça nova e sem precedente que a Rússia representa. Neste contexto particularmente desafiante para a Europa e para o mundo,

torna-se ainda mais essencial refletir sobre a trajetória da UE em termos daquela que tem sido a sua narrativa e as suas práticas ao nível da concretização das suas aspirações a projetar-se e assumir-se como ator internacional relevante particularmente nas áreas da paz e segurança.

Ao longo das últimas décadas tem sido visível como a UE, na sua narrativa, se tem apresentado como um ator de paz e segurança, surgindo e assumindo-se, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, exatamente como um projeto de paz, que visava evitar o retorno da guerra à Europa. No processo de integração e desenvolvimento do projeto europeu, a dimensão económica e a dimensão de segurança sempre andaram par-a-par com a dimensão normativa associada aos valores constitutivos da União. Os princípios democráticos, de respeito pelo estado de direito e dos direitos humanos, são princípios matriz do projeto Europeu, que têm sido postos em questão ao longo dos últimos anos e que enfrentam desafios fundamentais nos dias de hoje.

Uma outra dimensão fundamental da visão da UE como ator internacional prende-se com evolução do contexto regional e internacional. De facto, o final da Guerra-fria não só levou a mudanças significativas no contexto regional europeu, como também permitiu que a UE assumisse um papel de liderança na promoção de uma ordem europeia, e internacional, assente em normas e princípios de democracia e paz. A verdade é que a presença internacional da UE se tem desenvolvido de forma gradual, em grande medida estimulada pelas necessidades e exigências de um sistema internacional em constante mudança e pelas possibilidades trazidas pelos sucessivos processos de alargamento, integração e associação, os quais se tornaram também importantes testes da sua capacidade e ambição de projeção enquanto ator reconhecido no plano internacional a vários níveis, incluindo nas áreas da paz e segurança. Aqui, assume particular importância e destaque o papel da Estratégia Global de

2016, na qual a UE assume abertamente estas aspirações de se tornar um ator global, atuando em vários planos e áreas igualmente de interesse e importância global, nomeadamente defesa, sociedades inclusivas, direitos humanos e consolidação da paz.

Esta é a base da qual se parte neste volume e no qual se analisam as várias dimensões de narrativa e prática da UE enquanto ator internacional e tendo como pano de fundo fundamental a sua atuação na área da paz e da segurança, em contextos diversos. O volume contextualiza e enquadra teoricamente a UE nos estudos de paz e segurança, ao mesmo tempo que trabalha a sua dimensão institucional, e interpreta as narrativas e políticas aqui implicadas. Um dos pressupostos essenciais que está subjacente a este projeto é que as narrativas associadas à construção da União enquanto ator nos ajudam a melhor compreender e contextualizar as suas políticas e práticas, as suas ações e inações. E é a partir desta leitura que estudamos e apresentamos um conjunto de estudos de caso considerados ilustrativos das 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, da política espacial como parte da nova estratégia de segurança, ou através da sua presença numa missão no terreno.

Para este efeito, o volume está organizado em duas partes: uma primeira parte dedicada a capítulos analíticos e de enquadramento e uma segunda onde se incluem um conjunto de estudos de caso ilustrativos. Para iniciar a primeira parte do volume, Paula Duarte Lopes e Daniela Nascimento mapeiam os estudos de segurança e os estudos para a paz, refletindo sobre como a UE se tem posicionado e afirmado enquanto ator de paz e segurança nestes quadros teóricos. As agendas renovadas de segurança que caracterizaram o sistema internacional sobretudo a partir da década de 1990, ganharam centralidade sendo caracterizadas pela sua articulação

com questões humanitárias e de (sub)desenvolvimento, introduzindo também novos desafios à sua operacionalização. Ainda que estes desafios se coloquem em vários planos e ao nível de vários atores, como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou mesmo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), eles têm sido particularmente prementes e visíveis ao nível da atuação da UE. Neste capítulo, as autoras analisam e discutem, de forma crítica, a forma como a UE se tem posicionado face a novas ameaças à paz e segurança internacionais e como esse posicionamento pode ser lido num quadro mais amplo de agendas de segurança e paz dominantes e como se tem refletido na sua capacidade de afirmação como ator global de paz e segurança.

No segundo capítulo, Isabel Camisão e Ana Paula Brandão contextualizam a dimensão institucional e de funcionamento interno, essencial à compreensão deste ator. Decorridas quase três décadas sobre a sua criação pelo Tratado da União Europeia, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) continua a ser entendida como um domínio marcadamente intergovernamental, em que a decisão permanece nas mãos dos Estados Membros e há uma clara marginalização das instituições supranacionais, como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Não contestando a relevância dos EM na formulação e na tomada de decisão em matéria de política externa, a literatura tem demonstrado que gradualmente outros atores institucionais, para além do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, têm estrategicamente vindo a assumir um papel cada vez mais interventivo no agendamento e formulação da PESC. Usando como enquadramento teórico o modelo do ciclo do processo político (definição da agenda, formulação da política, implementação e avaliação), este capítulo faz o mapeamento destes atores e da sua intervenção nas diferentes fases deste ciclo, bem como analisa algumas das estratégias usadas para expandir as suas competências e aumentar a sua influência numa área em que tra-

dicionalmente os Estados mostram grande relutância em delegar competências no nível supranacional.

Feita a análise institucional das políticas e o mapeamento do funcionamento interno da UE, o terceiro capítulo, da autoria de Licínia Simão, acompanha o exercício anterior, mas com um enfoque na dimensão externa de atuação deste ator. Este capítulo avalia a evolução concetual e normativa da segurança e defesa europeia desde Maastricht, procurando identificar as alterações mais significativas na leitura que a UE faz do seu papel como ator de segurança internacional e de como isso se tem refletido na evolução de uma política comum de segurança e defesa (PCSD). O desenvolvimento desta PCSD por parte da UE é, neste capítulo, apresentado como um processo que tem acompanhado a integração europeia, o seu alargamento geográfico e as transformações profundas da geopolítica e da conflitualidade internacional. Tendo atingido, hoje, uma maturidade assinalável, a PCSD é entendida como um contributo indispensável da Europa para a paz e a segurança internacionais e para o avanço dos seus interesses securitários, num mundo marcado por uma conflitualidade persistente e desestabilizadora e por fraturas e tensões nas alianças que tradicionalmente sustentaram a segurança europeia.

O quarto capítulo, pelas mãos de Clara Keating, Alexandre Sousa Carvalho e Maria Raquel Freire, introduz a questão das narrativas na análise do ator. Este capítulo analisa a narrativa na construção discursiva da União Europeia, sob uma perspetiva teórica, que será explicitada na forma como esta narrativa acompanha o desenvolvimento da UE nas suas expressões internas e externas. No capítulo analisa-se a dimensão de segurança com enfoque na Estratégia Europeia de Segurança de 2003, na Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança de 2016, e na Bússola Estratégica de 2022, documentos enquadradores e que pretendem consolidar o posicionamento estratégico da UE em termos

de segurança, e a narrativa relativa ao período da crise financeira que se iniciou em 2008, e de que modo esta foi sendo ajustada e que tipo de mensagens e interpretações implicou. Este olhar crítico sobre a(s) narrativa(s) pretende uma análise mais incisiva sobre o modo como estas implicam nas estratégias e ação política da União nestas matérias, identificando pontos de convergência e desalinhamentos, bem como olhando as narrativas dominantes, e o modo como procuram legitimar determinadas decisões e opções, desse modo, contribuindo para a construção de uma determinada imagem do ator. No modo como as narrativas refletem princípios constitutivos, mas também dinâmicas ambivalentes nas dificuldades que a UE enfrenta quer relativas ao seu funcionamento interno quer no contexto externo em que atua, faz-se a ligação aos capítulos anteriores. O último capítulo desta primeira parte, da autoria de Teresa Almeida Cravo, Bernardo Fazendeiro e Paulo Rupino, aborda de forma mais direcionada os diferentes tipos de intervenção na atuação da UE, sejam missões no terreno, políticas ou projetos, como por exemplo no âmbito da Parceria Oriental, da política de apoio ao desenvolvimento, ou mesmo numa dimensão mais tecnológica associada ao posicionamento deste ator. Este capítulo posiciona o ator UE no quadro da paz e segurança internacionais, procurando desconstruir o significado de ‘intervenção’ nas suas múltiplas aplicações e interpretações e complementando a análise até aqui desenvolvida, por forma a abrir a porta ao conjunto de estudos de caso que compõem a segunda parte deste volume e com os quais se pretende ilustrar as dinâmicas apresentadas.

Na segunda parte do volume, reunimos um conjunto de estudos de caso considerados relevantes para a compreensão deste ator, traduzindo as narrativas e as práticas em diferentes áreas de atuação relevantes para o nosso pano de fundo de paz e segurança. No capítulo 6, Vanda Amaro Dias analisa a construção de paz e segurança na vizinhança europeia, com enfoque no caso da Parceria

a Leste. A paz, segurança e estabilidade regionais têm-se afirmado como elementos incontornáveis da relação da UE com a sua vizinhança alargada. No entanto, desafios endógenos e exógenos – relacionados quer com a articulação de diferentes perspetivas e interesses dentro da União, quer com um cenário regional pautado por disputas de poder e por uma agenda política cada vez mais complexa e diversificada – têm suscitado sucessivos reajustes nas políticas e práticas que pautam a construção de paz e segurança na vizinhança europeia. A Parceria a Leste, que surge em 2009 como uma tentativa de resposta a estes desafios e, simultaneamente, como uma forma de reforçar o papel da UE como ator de paz e segurança regional nem sempre se tem revelado e concretizado de acordo com os objetivos previstos. De facto, decorrida mais de uma década desde a sua criação, os resultados desta iniciativa permanecem limitados face às ambições quer da UE, quer dos seus parceiros de leste, sobretudo daqueles interessados numa tangível perspetiva de adesão. Este desfasamento entre objetivos declarados e resultados conquistados tem contribuído para uma notória fadiga relativamente à Parceria a Leste, afetando necessariamente o intuito de construção de paz e segurança regional que lhe subjaz. Com vista à problematização deste processo, este capítulo analisa a evolução da Parceria a Leste, bem como os resultados que esta iniciativa tem gerado, com o objetivo de fomentar uma reflexão crítica e abrangente sobre o contributo e o futuro da UE enquanto ator de paz e segurança no plano regional.

O capítulo 6 centra-se, por sua vez, naquele que é hoje considerado como o ‘momento mais tenso de todos’ da relação UE-Rússia. Neste capítulo, Sónia Sénica faz uma análise deste relacionamento nos últimos anos para melhor compreender a falta de compromissos e a dificuldade de cooperação, especialmente após a anexação da Crimeia em 2014. Este capítulo parte da análise das ferramentas, mecanismos, posições e discursos da política externa da UE em re-

lação à Rússia e que nos permitem identificar um quadro analítico para melhor compreender o papel que a UE tem procurado desempenhar em termos de securitização e estabilização do continente europeu visando, em paralelo, um necessário compromisso com a Rússia, com quem compartilha a vizinhança próxima. Embora o projeto europeu tenha conseguido manter a sua atratividade, proporcionando as condições para uma transição para a democratização e o desenvolvimento económico dos países que buscam a adesão, a verdade é que, do ponto de vista russo, as linhas vermelhas em relação à europeização do espaço pós-soviético têm emergido cada vez mais como uma questão fraturante, tal como comprova a atual situação na Ucrânia. Outra fragilidade também evidente remete para as várias sensibilidades existentes dentro da UE, especialmente do eixo franco-alemão, que geram falta de consenso quanto à forma de relacionamento com a Rússia, emergindo em paralelo a falta de capacidades necessárias, sobretudo em matéria de defesa e segurança, para se fazer respeitar. Tudo isto resultou no aumento da projeção da imagem de ‘grande poder’ da Rússia, citando o presidente Joe Biden, e de forma simétrica na desvalorização da imagem da UE enquanto ator central na Europa. No conjunto de todas estas camadas, pode concluir-se que a UE necessita de se reajustar para ser bem-sucedida, precisa sobretudo de projetar o seu poder de uma força tal que a Rússia se veja forçada a chegar a um compromisso e cooperar.

Muito relacionado a este contexto de relações difíceis, temos as ameaças híbridas, e da desinformação, da propaganda e das notícias falsas. No capítulo 8, Sofia José Santos e Tiago Lapa partem da identificação da desinformação como um dos termos mais comuns no léxico contemporâneo das relações internacionais para abordar a desinformação pelos olhos e mãos da UE. Apontando para uma realidade em nada inédita – a produção deliberada de conteúdo falso para causar dano –, a desinformação e suas práticas

conheceram um novo fôlego – em termos de sofisticação, ritmo de produção e alcance – com o advento das redes sociais. Estas, pela sua abertura, horizontalidade e arquitetura algorítmica têm comprovadamente facilitado a propagação das designadas *fake news*. Nas Relações Internacionais, muito dos debates que se têm desenvolvido em torno da desinformação equacionam esta última a partir do seu impacto nas democracias, da sua utilidade e efeitos em estratégias de propaganda, a relevância para a política externa ou uma combinação dos três. Nestas reflexões, gramáticas de segurança e insegurança estão frequentemente presentes de forma explícita ou implícita. Este capítulo pretende, assim, analisar não apenas de que forma a UE, enquanto ator normativo e de segurança, tem apresentado as questões da desinformação nas suas narrativas oficiais, mas também de que forma as práticas de segurança que tem adotado face à desinformação e, sobretudo, como estas duas dimensões – narrativa e prática – têm alimentado e sustentado uma agenda securitária digital.

Já Sarah da Mota, no capítulo 9 deste volume, foca-se na análise da arquitetura espacial europeia enquanto constelação pós-moderna de segurança e defesa, entendida como central à atuação e posicionamento da UE como sublinhado na mais recente estratégia de segurança europeia. Num contexto de rápida evolução do campo espacial, marcado por uma nova economia espacial em expansão e pelo envolvimento de um número crescente de atores, Estados, organizações e atores privados têm-se adaptado estrategicamente para competirem por uma parcela de poder espacial. Nesta segunda corrida ao espaço, a Europa é candidata ativa, procurando afirmar-se como ator regional relevante em busca de capacidades autónomas que garantam tanto um acesso seguro ao espaço, como a proteção da sua economia, do seu ambiente, do seu modo de vida. Este capítulo debruça-se sobre o carácter atípico da arquitetura espacial europeia, definida por uma relação de estreita cooperação entre a Agência

Especial Europeia (AEE) e a UE, assim como por uma integração crescente do campo da segurança e defesa. Com base na premissa de uma política externa europeia pós-moderna, na qual uma dimensão pós-soberana é acrescentada às políticas externas nacionais existentes, este capítulo mostra como a atual arquitetura espacial europeia resulta de uma assemblagem de políticas nacionais pós-soberanas e de uma rede de infraestruturas partilhadas, que se articulam para formar uma constelação de arranjos institucionais inovadores, numa configuração que contribui, em última instância, para tornar mais robusta a *actorness* da UE nas áreas da segurança e defesa.

No capítulo 10, Renata Cabral apresenta-nos uma análise focada na missão da UE no Haiti, país que tem sido palco de sucessivas tentativas e experiências de promoção da paz desde 1993, aquando da primeira intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU) no país. A partir do objetivo de promoção da estabilidade na região, forças comumente constituídas por atores que enquadram e fundamentam as suas práticas na lógica dominante do intervencionismo global encontraram no Haiti um cenário complexo e que exigia mudanças estruturais mais amplas, assim como uma nova abordagem à sua ação. Partindo deste contexto, o capítulo analisa de forma crítica a participação e envolvimento específico da UE nas várias missões de paz no país. O capítulo aborda a contribuição dos Estudos para a Paz para a fundamentação e o desenho das operações de paz que são hoje levadas a cabo globalmente, as críticas a essa forma de intervencionismo e as consequências da permanência internacional em solo haitiano para a construção de um cenário de paz positiva no país. Por fim, no capítulo conclusivo, Maria Raquel Freire identifica as principais linhas de argumentação e contributos para a análise da UE como ator de paz e segurança discutidas ao longo do volume, procurando salientar aquelas que nos ajudem a melhor compreender a UE enquanto ator internacional e a refletir sobre possíveis caminhos e vias de futuro em termos de como esta

se poderá (re)posicionar face aos desafios colocados pela guerra na Ucrânia e pela postura belicista e agressiva da Federação Russa à atual arquitetura de paz e segurança europeia.

**A UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR DE PAZ
E SEGURANÇA: DOS DEBATES CONCEPTUAIS À PRÁTICA**
**THE EUROPEAN UNION AS A PEACE AND SECURITY
ACTOR: FROM CONCEPTUAL DEBATES TO PRACTICE**

Paula Duarte Lopes

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Economia
ORCID ID <https://orcid.org/0000-0003-1723-077X>
pdl@fe.uc.pt

Daniela Nascimento

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Economia
ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-9521-6047>
danielan@fe.uc.pt

Resumo: Este capítulo apresenta uma análise da evolução dos conceitos de paz e segurança e da forma como foram sendo operacionalizados internacionalmente, nomeadamente no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Em seguida, discute-se o papel da União Europeia (UE) como ator global de paz e segurança, tendo em conta a sua articulação com os desenvolvimentos internacionais dos conceitos de paz e segurança. Este capítulo argumenta que a UE é indiscutivelmente um ator global de paz e segurança, mas também que apesar de se poder assumir que está sempre implícito, o conceito de paz nunca é diretamente

abordado. Nesse sentido, é possível identificar um movimento pendular no que diz respeito à articulação dos conceitos de paz e segurança nas políticas e instrumentos de promoção de estabilidade política europeus, começando com a Estratégia de Segurança Europeia (2003), passando pela Estratégia Global de Segurança da UE (2016) e terminando com a atual Bússola Estratégica (2022).

Palavras-Chave: União Europeia, Paz, Segurança, Ator Global

Abstract: This chapter presents an analysis of the conceptual evolution of peace and security and of how these have been rendered operational at the international level, namely within the framework of the United Nations (UN). This is followed by a discussion of the European Union (EU) as a peace and security global actor in articulation with the international conceptual developments of peace and security. This chapter argues that the EU is definitely a peace and security global actor. But it also points out that the concept of peace, although always assumed as implicit, is never directly addressed. In this sense, one can identify a pendular movement in what concerns the articulation of peace and security concepts in European policies and instruments aimed at promoting political stability, starting with the European Security Strategy (2003), followed by the European Union Global Security Strategy (2016) and ending with the current Strategic Compass (2022).

Keywords: European Union, Peace, Security, Global Actor

Introdução

A promoção da paz e da segurança sempre teve lugar central, tanto no plano nacional, ao nível das agendas dos Estados, como no plano internacional em que estes se inserem e ao nível da(s) agenda(s) internacional(is) de paz e segurança. Após décadas de centralidade e domínio de abordagens mais tradicionais e estado-cêntricas, o final da Guerra Fria trouxe para o debate novas formas de conceber paz e segurança e de as operacionalizar, em particular no quadro de relacionamentos multilaterais. De facto, a multiplicidade e a prevalência, de dinâmicas de conflitualidade interna que caracteriza o sistema internacional a partir dos anos 90, marcadas por elevados níveis de violência armada disseminada, deslocação forçada de populações, crises humanitárias complexas exigiam novas estratégias de prevenção e resposta para lidar de forma eficaz com estes novos desafios.

Agendas renovadas de segurança ganham centralidade caracterizadas pela sua articulação com questões humanitárias e de (sub) desenvolvimento, introduzindo também novos desafios à sua operacionalização. Ainda que estes desafios se coloquem em vários planos e ao nível de vários atores, como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou mesmo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), eles têm sido particularmente prementes e visíveis ao nível da atuação da União Europeia (UE). Neste capítulo, analisaremos e discutiremos, de forma crítica, a forma como a UE se tem posicionado face a novas ameaças à paz e segurança internacionais e como esse posicionamento pode ser lido num quadro mais amplo de agendas de segurança e paz dominantes e como se tem refletido na sua capacidade de afirmação como ator global de paz e segurança.

Numa primeira parte, faremos um breve mapeamento daqueles que têm sido os principais debates em torno dos conceitos de paz

e segurança, sua evolução e conteúdos. De seguida, analisaremos o nexo segurança-desenvolvimento e suas articulações com a agenda de promoção da paz, no sentido de discutir e enquadrar as principais implicações em termos de concretização de políticas e estratégias de promoção da paz e segurança à escala internacional. Por fim, partiremos destes debates conceituais e sua implicação prática para uma análise da UE enquanto ator que se pretende afirmar como um garante de paz e segurança à escala global, bem como dos principais desafios e obstáculos que tem encontrado para cumprir esse objetivo.

A Paz: dos conceitos às missões e de volta aos conceitos

Os Estudos para Paz são caracterizados, desde a sua génese, por uma abordagem investigação-ação que procura transformar as estruturas de governação da paz, por meios pacíficos. São uma área de estudos comprometida com um “um núcleo conceptual [e] teórico substancial” (Lawler, 2002, 9), que é o valor da paz. Paz é um conceito complexo, mas nos Estudos para a Paz, este conceito vai além da ausência de violência física e psicológica organizada (paz negativa) e inclui a existência de condições estruturais que permitam a satisfação das necessidades básicas humanas e o funcionamento de estruturas representativas e de partilha do poder, bem como a proteção dos direitos humanos (paz positiva) (Galtung, 1969, 1996). Acresce ainda que para este conceito ser promovido de forma sustentável é essencial “desenvolver práticas que levem a que as culturas de violência possam transformar-se em culturas de paz” (Cook-Huffman, 2002, 46), posição também partilhada por Lederach (2003) no seu trabalho sobre transformação do conflito. É neste âmbito que os conceitos de violência direta, estrutural e cultural (Galtung, 1969, 1996) ganham importância. Estes concei-

tos permitem perceber a violência para além da violência física e psicológica exercida diretamente sobre alguém (violência direta), promovendo dinâmicas de prevenção e transformação. Assim, a violência estrutural resulta da “própria estrutura social” criada entre humanos, entre grupos de humanos (sociedades), bem como entre sociedades no mundo (Galtung, 1996, 2). E a violência cultural, através do seu sistema de normas e comportamentos, legitima as violências direta e estrutural (Galtung, 1996, 2). Esta “trilogia das violências de Galtung torna visível a dinâmica global de exploração” (Freire e Lopes, 2008, 15) que, se num primeiro momento, foi identificada com o sistema capitalista globalizado (Terriff *et al.*, 1999, 71), atualmente, tem como foco a Arquitetura de Construção da Paz, criada pela ONU e na qual a maioria dos atores estatais e intergovernamentais participa (Fourlas, 2015; Campbell *et al.*, 2011; Paris, 2011).

Sendo os Estudos para a Paz por definição assentes numa abordagem essencialmente dirigida à ação, torna-se essencial conhecer o conceito de paz adotado e do qual se parte para melhor se entenderem as ações desenvolvidas em nome da paz. Num primeiro momento, os Estudos para a Paz foram acusados de aceitarem o paradigma dominante, ou seja, o modelo de desenvolvimento dito-ocidental, de onde decorria que o entendimento de paz se resumia, na prática, a “um ajustamento mínimo do equilíbrio de poderes subjacente ao *status quo*” (Terriff *et al.*, 1999, 71). Esta crítica implicou um alargamento do entendimento prático do conceito de paz, incluindo “as dinâmicas da relação Norte-Sul”, incluindo assim a violência estrutural global (Terriff *et al.*, 1999, 71). Este movimento, no entanto, desenvolveu-se de forma expansionista, transformando-se no que Wiberg denominou de ‘buraco negro’ (2005, 25), em que todo e qualquer problema social era passível de ser associado a dinâmicas de paz e violência (Tromp, 1981). Apesar de se constatar uma diluição do foco de análise dos Estudos para a Paz com este

alargamento crescente do conceito, simultaneamente, este movimento permitiu uma melhor contextualização do conceito de paz ao nível individual, comunitário, societal, regional e internacional.

Esta contextualização permitiu assim concretizar a abordagem 'rejeccionista' (Dunn, 2005, 37) do paradigma estatocêntrico que caracteriza os Estudos para a Paz desde a sua criação, propondo uma visão mais inclusiva de diferentes atores em contextos distintos, ao longo de diversos momentos, com intensidades várias de participação na dinâmica de paz sob análise. Com o final da Guerra Fria, este 'buraco negro' ganha consistência perante a nova realidade de conflitualidade: as 'novas guerras' ganham visibilidade, assistindo-se à erosão do monopólio do uso legítimo da força por parte do Estado e ao financiamento internacional ilegal a uma escala nunca antes registada, com ligações a redes de tráfico de armas, drogas e seres humanos (Kaldor, 1999); as 'velhas guerras' não desaparecem e apresentam ligações complexas com as dinâmicas das 'novas guerras' (Booth, 2001); e as dinâmicas violentas em contextos de paz formal também contribuem para esta nova realidade (Moura, 2005), trazendo não só uma escala de análise mais local, mas também pontos de articulação com redes internacionais que apoiam e fomentam a violência. A partir da primeira década do século XXI, este alargamento começa a ser criticado: os Estudos para a Paz necessitam de proceder a uma reconceptualização fundamental da sua *raison d'être* (Pureza e Cravo, 2005); a agenda de investigação tornou-se demasiado ampla (Mason, 2002; Rogers e Ramsbotham, 1999), incluindo questões de desenvolvimento (Duffield, 2001), segurança (Buzan et al., 1997) e estudos feministas (Brock-Utne, 1985), entre outros. Acresce ainda que, com este 'buraco negro' como objeto de análise, o fator distintivo dos Estudos para a Paz desde a sua fundação, uma abordagem baseada na investigação-ação, perde a sua dinâmica devido à incapacidade de traduzir eficazmente em ação os resultados da investigação para a paz.

Ainda assim, é neste âmbito de alargamento e posteriormente de crítica que, no âmbito da ONU, os conceitos e a terminologia dos Estudos para a Paz são adotados de forma estrutural nas agendas, nas políticas de intervenção e na linguagem utilizada na área da promoção, construção e consolidação da paz a nível internacional. Neste sentido, a aprovação e adoção pelas Nações Unidas da ‘Agenda para a Paz’ (Boutros-Ghali, 1992), da ‘Agenda para o Desenvolvimento’ (Boutros-Ghali, 1994) e da ‘Agenda para a democratização’ (Boutros-Ghali, 1996) espelham, por um lado, um conceito de paz mais amplo que a ausência de violência direta e, por outro lado, a intenção de concretizar estas agendas em políticas de intervenção concretas. Este processo resultou numa Arquitetura de Construção da Paz em que se promove um conceito de paz liberal, que inclui um modelo de governação democrática e de Estado de direito, um modelo de economia de mercado, e um modelo de segurança moderno (Forças Armadas e forças de segurança ao serviço do poder civil democrático).

Este modelo de intervenção acaba, portanto, por ser caracterizado por todos os problemas acima identificados no que diz respeito à evolução do conceito de paz no âmbito dos Estudos para a Paz. Primeiro, o nível de intervenção de partida continua a ser o Estado, devido à natureza da própria ONU. Contudo, esta questão suscita dúvidas relativamente à sustentabilidade da intervenção, pois deixa de ter o apoio nacional das instituições, das forças de segurança, de quem governa o país. Neste seguimento, os Estudos para a Paz e os estudos no âmbito das Relações Internacionais foram sofrendo um processo de mudança no sentido de se focarem numa designada ‘viragem local’ ou ‘virada local’ (*local turn*) com o intuito de melhor perceber a forma como promover (e manter) as culturas de paz necessárias para assegurar e sustentar os resultados positivos e superar os resultados negativos das missões de paz. Este enfoque deriva de estudos que demonstram que após o conflito violento

cessar “em média, estes países correm 50% de risco de novo conflito [violento] durante os cinco anos seguintes” (Collier e Hoeffler, 2002; Collier et al., 2003). Assim, as questões suscitadas por esta ‘viragem local’ têm incluído o conceito de paz híbrida, em que a paz em contextos pós-conflito violento tende a ser uma paz resultante da interface entre as intervenções externas e as dinâmicas locais (Mac Ginty, 2010); de fricções como abordagem que facilita a identificação de dinâmicas que fragilizam ou fortalecem os esforços de paz (Björkdahl et al., 2016); de ‘paz quotidiana’ (*everyday peace*) que explora as estratégias de paz e sobrevivência de indivíduos e grupos em sociedades profundamente divididas (Mac Ginty, 2014; Richmond, 2009); de paz pós-liberal (Richmond, 2009, 2012).

Um segundo problema suscitado por este tipo de intervenções tem a ver com o facto de os mandatos das missões de paz definidos no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas terem acompanhado as dinâmicas de alargamento do conceito de paz, incluindo dimensões não só de segurança, mas também humanitárias, de apoio ao desenvolvimento, de construção do Estado e de assistência à democracia. Estes mandatos têm suscitado várias críticas no que diz respeito à relação entre militares e civis nestas missões, à coordenação entre ações humanitárias, de segurança (militares) e de apoio ao desenvolvimento (civis), e à abordagem essencialmente técnica destas missões. Este desenvolvimento teve um impacto ao nível dos recursos humanos utilizados nas missões de paz que, antes da década de 1990, eram essencialmente efetivos militares/forças de segurança, mas que depois passaram a incluir civis associados a funções de apoio ao desenvolvimento, de assistência à democracia e também de cariz humanitário, quando necessário. Esta relação, que se esperava que refletisse a necessidade de se implementar um conceito mais amplo de paz revelou-se, na prática, um desafio extremamente complicado de ser superado. Apesar das relações civis-militares serem discutidas e consensualizadas (Egnell

2009), as missões, em última instância, são sempre definidas por critérios de segurança e assim todas as atividades desenvolvidas no âmbito da missão, sejam elas de apoio ao desenvolvimento, de cariz humanitário ou de assistência à democracia, acabam sempre por estar subordinadas à primazia das considerações de segurança (Freire e Lopes, 2009).

Se, por um lado, se pode considerar essa dinâmica lógica e positiva, é crucial recordar que antes da criação destas missões de paz já existiam missões humanitárias civis, políticas de apoio ao desenvolvimento totalmente civis, e projetos de assistência à democracia também exclusivamente civis. Esta alteração é vista como uma militarização da ajuda humanitária e do apoio ao desenvolvimento (Duffield, 2001; Armiño, 2002) e, do lado das forças de segurança é considerado como um risco ao considerarem que as missões de paz estão a ser civilizadas, pondo em causa e enfraquecendo a dimensão de segurança das missões (Albrecht e Stepputat, 2015). Em ambos os casos se fala da politização do processo: da ajuda/apoio/assistência civil porque passam a apenas terem condições financeiras para irem para onde as missões de paz vão (ex. Iraque 1991, Afeganistão 2001), alterando as suas estratégias e prioridades; da dimensão de segurança porque se têm em consideração aspetos sociais e políticos que não eram até então parte da análise ou das regras de empenhamento.

Estas dinâmicas resultaram numa análise donexo paz-segurança, segurança-desenvolvimento e paz-segurança-desenvolvimento, de um certo modo questionando o conceito amplo de paz, onde segurança e desenvolvimento poderiam ser considerados dimensões da paz. Na verdade, a partir da prática, rapidamente se percebeu que estas dimensões não podem simplesmente ser colocadas sob um mesmo mandato de missão de paz, assim refletindo um conceito de paz positiva, pois ambas envolvem atores diferentes, que seguem e aplicam princípios de ação distintos, enquadrados por estudos

e análises com teorias, conceitos e lógicas próprias (Estudos de Desenvolvimento, Estudos da Segurança) e com intensa e extensa experiência de terreno.

Esta análise dos nexos resultou ainda na discussão sobre o momento mais indicado para cada tipo de intervenção ser concretizada: sequencialmente (*continuum* - natureza humanitária, de segurança e de apoio ao desenvolvimento) ou simultaneamente (*contiguuum*), em que as diferentes dimensões se sobrepunham com o objetivo de melhor alicerçarem os objetivos de cada dimensão e de, assim, poderem ser coordenadas dentro de uma mesma missão de paz (Duffield, 2001; Armiño, 2002; Marquette e Beswick, 2011). Este debate já foi parcialmente ultrapassado, havendo um reconhecimento de que uma missão de paz tem de ajustar o seu mandato e a natureza da sua intervenção consoante a realidade em que atua, sendo crucial, no mínimo, ser reativa às necessidades locais e, no máximo, conseguir prevenir ameaças à paz e potenciar/promover ações que contribuam para o enraizamento e promoção de culturas de paz (Freire e Lopes, 2013).

O alargamento do conceito de paz e a complexidade dos mandatos das missões de paz resultaram ainda numa abordagem essencialmente técnica, desprovida de sustentação ao nível do tecido social em termos de reconciliação, de criação e promoção de culturas de paz (Blanco, 2020). Atualmente, por um lado, o conceito de paz tem sido qualificado para se tentar melhor perceber o resultado destas intervenções: paz híbrida (Mac Ginty, 2010), paz emancipatória (Richmond, 2020), paz virtual (Richmond, 2004). E, por outro lado, os mandatos das missões de paz passaram a ser caracterizados essencialmente pela promoção de estabilidade política, social, económica e institucional (De Coning, 2018; Curran e Hunt, 2020).

Este último ajuste, em que os mandatos das missões de paz passaram a ser essencialmente focados na promoção da estabilidade, acabou por determinar uma divergência entre o conceito de paz e

das missões de paz como propostas e entendidas no âmbito dos Estudos para a Paz e o conceito de paz subjacente aos mandatos destas missões de paz centrados num restabelecimento do *status quo*. Este entendimento de que os conflitos violentos e as guerras são uma constante que necessitam de ser geridos e mitigados subjacente aos Estudos de Segurança é rejeitado pelos Estudos para a Paz. Segundo os Estudos para a paz, perante uma situação de conflito violento, a adoção de uma resposta violenta ou pacífica é uma escolha e não uma inevitabilidade (Freire e Lopes, 2008). Os Estudos para a Paz, desde a sua génese, propõem alterar o *status quo* em matéria de gestão de conflitos, centrando-se num quadro de transformação dos próprios conflitos. E é neste âmbito que os conceitos de paz positiva, de culturas de paz, de paz emancipatória se tornam cruciais e ganham distância relativamente às intervenções em nome da paz. Se, por um lado, os conceitos-chave dos Estudos para a Paz moldaram os objetivos, instrumentos e políticas a adotar a nível internacional, por outro lado, a forma como esses mesmos objetivos, instrumentos e políticas foram implementados ficou muito aquém do que o valor central da paz positiva de Galtung incorpora. Ao longo das últimas décadas tornou-se evidente que o impacto que os Estudos para a Paz vinham a ter sobre o quadro internacional de ação revelou, uma vez mais, um certo nível de aceitação do paradigma liberal dominante, centrado num plano de ação estatocêntrico, resultando numa paz virtual caracterizada pela insustentabilidade e pela superficialidade.

A segurança nas Relações Internacionais

No que diz respeito ao conceito de segurança, e ao longo das últimas décadas, é relativamente consensual que este também foi sofrendo mudanças e adaptações significativas, por forma a res-

ponder a ameaças que também se foram alterando e evoluindo tanto a nível nacional como a nível internacional. Essas mudanças acabaram por implicar também um necessário ajuste das políticas e instrumentos de segurança, à medida que o foco das ameaças se ampliava, requerendo medidas e respostas novas e/ou adaptadas e implicando, cada vez mais, abordagens que fossem além das questões militares. De facto, é possível argumentar que as preocupações relativamente à erosão progressiva do princípio da soberania territorial, sobretudo quando colocada a par de questões relacionadas com os direitos humanos e liberdades fundamentais, foram dando lugar a outras preocupações mais amplas e de âmbito global, incluindo os impactos das alterações climáticas, dos problemas de desenvolvimento, de saúde global ou mesmo dos fluxos migratórios, entre outras. Paralelamente, todas estas mudanças afetaram também o entendimento em torno daquele que deveria ser o objeto central de segurança, passando agora a ir muito além do Estado e dando cada vez mais centralidade ao indivíduo. Apesar de o Estado continuar a ser uma importante referência no que diz respeito à definição de agendas e prioridades de segurança, a verdade é que este passa a partilhar a responsabilidade de promover a segurança com outros atores, nomeadamente organizações internacionais e até empresas de segurança privadas (Freire et al., 2012, 83-84).

É neste contexto que emergem os Estudos Críticos de Segurança, os quais questionam os objetos e sujeitos tradicionais de segurança, bem como a natureza das ameaças. Ainda assim, este é um campo de análise heterogéneo, dentro do qual é possível identificar várias abordagens. Autores como Ken Booth ou Wyn Jones, referências nos Estudos Críticos de Segurança, sublinham a abordagem normativa que lhe está subjacente, baseada num questionamento do papel e centralidade do Estado e na promoção da ideia da importância da segurança individual (Booth, 1991, 2007; Jones, 1999). Por seu lado, autores como Barry Buzan, Ole Waever ou Japp de Wilde, associados

à chamada Escola de Copenhaga, sublinham o potencial de securitização de variadíssimas questões presentes na agenda internacional, a partir da qual assumem um nível significativo de uso político e de tratamento enquanto ameaça excepcional (alterações climáticas, migrações, subdesenvolvimento, entre outras) (Buzan et al., 1998).

Num certo sentido, o objetivo desta abordagem é focar-se na forma como a agenda de segurança se vai ampliando de maneira a dar enfoque e centralidade a novos temas e objetos mais centrados nas questões económicas, ambientais e sociais (Buzan et al., 1998, 1). Ao mesmo tempo, além desta ampliação, sublinha-se uma lógica de securitização destes novos temas de segurança, a partir da qual se identificam não apenas objetos de referência que se constituem como ameaça, mas também os chamados atores funcionais que influenciam a tomada de decisões neste processo face a essas mesmas ameaças. A lógica subjacente ao processo de securitização é, portanto, elevar a uma circunstância de excecionalidade determinados temas e tópicos que passam a ser vistos e apresentados como representando uma ameaça à segurança dos indivíduos. Tal permite também legitimar medidas excecionais de resposta a essas mesmas ameaças junto de uma audiência que é recetiva a esse discurso e concetualização. Neste contexto, e na perspetiva destes autores, a securitização implica sempre uma escolha política, implicando o reconhecimento da autoridade dos atores de securitização e desse entendimento geral do que constitui uma ameaça (Buzan et al., 1998, 25 e 29).

Uma outra dimensão importante e que está subjacente a estas abordagens mais críticas à segurança é a de emancipação articulada enquanto objetivo fundamental para assegurar a segurança individual. Esta dimensão emancipatória foi definida por Booth como sendo aquela “que liberta as pessoas (sejam como indivíduos ou grupos) das amarras físicas e humanas que os impedem de fazer algo que livremente escolheriam fazer” (1991, 319). Neste contexto, salienta-

-se a importância dos Estudos Críticos de Segurança na medida em que permitem sublinhar e promover um papel ativo e transformador por parte das pessoas nos processos de segurança (Booth, 2007).

A Escola de Paris, por seu lado, associada a autores como Didier Bigo, centra-se nas dinâmicas coconstitutivas dos atores, mecanismos e práticas de segurança, tendo inovado ao nível daquela que é a reflexão sobre questões de segurança ao introduzir nos debates temas como imigração, terrorismo e crimes transnacionais, partindo de uma lógica de desterritorialização dessas ameaças. De certa forma, distingue-se da Escola de Copenhaga pela forma como vinca e evidencia a dimensão das práticas de segurança como mais preponderante do que a dimensão do discurso sobre segurança (Lopes, 2006).

O que gostaríamos de destacar em termos do que todas estas abordagens críticas à segurança têm em comum é o facto de oferecerem propostas e visões alternativas sobre como a (in)segurança deve ser concebida, desafiando e indo além da visão tradicional da segurança estatal e focando-se nas dinâmicas políticas, económicas e sociais mais amplas que também vão muito além das preocupações com a dimensão militar das ameaças à segurança do Estado (Ullman, 1983; Booth, 1991; Jones, 1999).

Por outras palavras, os Estudos Críticos de Segurança contestam as conceções universais e universalizáveis da segurança ao invés de tomarem meramente em consideração o processo através do qual é concebida e abordada pelos vários atores envolvidos no processo, incluindo a influência de considerações políticas no processo. Tudo com o objetivo de compreender como é que estes - atores e processos - influenciam e impactam práticas e contextos específicos de segurança (Booth, 2007; Jones, 1999).

Este processo de alargamento do que podem ser consideradas agendas de segurança também implica um processo de alargamento daquelas que podem ser consideradas ameaças à segurança e so-

bre quem devem ser os nossos objetos e referentes de segurança. Neste contexto, a questão que se tem colocado é relativamente ao referente de segurança, segurança de quem? É, em grande medida, neste contexto que surge o conceito de 'segurança humana', enquanto conceito que vem questionar as concetualizações tradicionais e estatocêntricas de segurança, focadas na integridade territorial, interesses do Estado e meios militares para os assegurar (Armiño e Azkue, 2013, 11). Mais especificamente, é no Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994 que os conceitos estatocêntricos de segurança são abertamente criticados pelo facto de negligenciarem as preocupações e expetativas legítimas dos indivíduos em termos de garantias da sua segurança, bem-estar e sobrevivência diária. O enfoque é dado, então, à segurança das pessoas enquanto atores centrais nos processos e agendas de segurança (UNDP, 1994), incluindo a segurança económica, a segurança alimentar e a segurança contra a opressão (UNDP, 1994).

Nesse sentido, o grande objetivo que se pretende alcançar com o conceito de segurança humana é assegurar três tipos fundamentais de segurança: liberdade face a privações (*freedom from want*), liberdade face ao medo (*freedom from fear*) e liberdade para viver com dignidade (*freedom to live in dignity*). Todas estas dimensões acabam por vir refletidas e até sublinhadas, mais tarde, no Relatório de 2003 da Comissão de Segurança Humana, a qual havia sido criada em 2001 no quadro das Nações Unidas. Neste Relatório, reconhece-se que:

Segurança humana no seu sentido mais amplo abarca muito mais do que a ausência de conflito violento. Inclui direitos humanos, boa governação, acesso à educação e saúde, assegurando que cada indivíduo tem acesso a oportunidades e escolhas [que

lhes permitam] realizar o seu próprio potencial. (Comissão de Segurança Humana 2003, 4)

Esta definição destaca uma tentativa de dar conteúdo e substância a este conceito, o qual pode ser visto como sendo demasiado amplo, ‘elástico’ e até subjetivo à semelhança da evolução do conceito de paz acima analisado. O objetivo é, com isso, permitir a definição de políticas, práticas e abordagens concretas que possam permitir o cumprimento de condições de humanidade e prevenir formas mais estruturais de violência e insegurança que caracterizam o sistema internacional e também a dinâmica interna entre os Estados e as pessoas (Nascimento, 2019).

É visível a forma como o conceito de segurança também acaba por ser o resultado dos vários questionamentos e posicionamentos críticos já antes referidos em relação às visões e abordagens clássicas à segurança. Mas, na verdade, tornou-se uma espécie de viragem de paradigma para todos os envolvidos nestes processos, desde académicos, *practitioners* e decisores políticos, tornando-se central nas análises e decisões (Armiño e Azkue, 2013). Contudo, a sua elasticidade e abrangência faz com que seja igualmente um conceito aberta e amplamente contestado como “ambicioso, mas mal definido”, na medida em que incorpora “um conjunto muito amplo de ameaças à segurança das pessoas, tornando-se difícil responder, na prática, a essa agenda ampla” (Kotsopoulos, 2006, 6).

Contudo, e apesar de toda a contestação e críticas, a verdade é que o conceito de segurança humana, assim como o de desenvolvimento humano ganham centralidade nos debates e práticas em torno da segurança internacional. E, como veremos na secção seguinte, torna-se igualmente visível na agenda de segurança da UE enquanto ator de paz e segurança.

O quadro concetual de paz e segurança da UE

Em 2012, a União Europeia recebeu o Prémio Nobel da Paz pelo seu contributo para a paz e reconciliação, bem como para a democracia e direitos humanos na Europa. Este Prémio se, por um lado, reconhece o papel da UE como ator de paz em território europeu, por outro lado, chama a atenção para a capacidade e competência da UE na promoção da paz, nomeadamente noutras geografias (Castañeda, 2014). E, apesar de não existir “uma única narrativa ‘universal’ de paz formulada e projetada pela UE” (Chaban et al., 2017, 1284), na verdade existe “uma visão de identidade normativa onde paz é uma norma nuclear” (Chaban et al., 2017, 1284). Como refere Tocci (2008), a UE é ela própria um projeto de paz. Essa identidade normativa foi sendo sempre projetada através da definição de regras, da promoção da democracia e de direitos humanos, do Estado de Direito, de políticas de assistência ao desenvolvimento, tudo elementos que contribuem para uma paz positiva. Mas é só com o Tratado de Maastricht (1991) que a UE apresenta objetivos de política externa mais claros, incluindo a referência à resolução de conflitos, bem como ao reforço da segurança internacional. Estes objetivos são mais tarde reiterados no Tratado de Lisboa (2009), onde se afirma que o Serviço Externo da UE visa preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional. A prossecução destes objetivos deve guiar-se pelos princípios da democracia, dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e do Estado de Direito.

O Tratado de Lisboa abre caminho a uma visão e abordagem mais ampla e holística relativamente à política de segurança global promovida pela UE. Este Tratado inclui várias reformas administrativas e de abordagem de ação, promovendo uma política global de segurança mais consistente por parte da UE, mas também abrindo necessariamente espaço a novos desafios com os quais a UE tem tido que lidar (Zwolski, 2012, 79).

A definição dos contextos de ação da UE também foi sofrendo alterações, refletindo diferentes entendimentos de paz e segurança. Se com o Tratado de Amesterdão (1998) e as ‘Tarefas de Petersberg’, as ações humanitárias, de manutenção da paz e de combate num quadro de gestão de conflitos passam a fazer parte da UE, o Tratado de Lisboa vem reforçar e alargar estas ações, incluindo operações de desarmamento, assistência e aconselhamento militar, prevenção de conflitos violentos e estabilização pós-conflitos violentos. A própria ação da UE em matéria de paz e segurança tem vindo a ser enquadrada por documentos de referência como a ‘Estratégia Europeia de Segurança’ (EES) (2003), a ‘Estratégia Global da UE para a política externa e de segurança’ (EGUE) (2006) e, mais recentemente, a ‘Bússola Estratégica’ (2022). É importante esclarecer que apesar da maior parte destes documentos discutirem um conceito de segurança, o conceito de paz é essencialmente subentendido pelas ações e instrumentos adotados nestas várias áreas de atuação identificadas.

Assim, a adoção da Estratégia Europeia de Segurança de 2003 é considerada um momento decisivo na trajetória da UE no que toca às agendas de segurança e que pretende projetar a União enquanto ator e garante de segurança a nível global. Este documento foi também visto na altura como consequência e resultado mais ou menos natural de processos de integração e alargamento relativamente bem-sucedidos que, em última instância, contribuem para a promoção da paz e da segurança num espaço europeu cada vez mais alargado (Freire et al., 2022; Simão, 2022). Na EES estabelece-se também de forma muito clara porque razão a “Europa deveria estar preparada para assumir a sua responsabilidade em matéria de segurança global e de construção de um mundo melhor” (EU, 2003). Apesar de a EES ainda se referir às ameaças tradicionais à segurança como sendo relevantes, sublinha e estabelece, sobretudo, um entendimento mais alargado dessas ameaças e do que constitui segurança, refletindo “as ameaças mais amplas à segurança e um

aprofundamento de novos objetos referentes de segurança na agenda de segurança internacional” (Zwolski, 2012, 71; Williams, 2008, 7–9).

A partir deste entendimento mais alargado, a UE assume o seu compromisso subscrevendo o conceito de segurança humana como um conceito cada vez mais central e relevante (Zwolski, 2012; European Commission, 2009, 6; European Council, 2006). Por exemplo, estabelece que a segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento e reconhece que em muitas partes do mundo em desenvolvimento, a pobreza e a doença causam um imenso sofrimento e contribuem para a emergência de preocupações crescentes de segurança. Apesar de a EES não aprofundar nem identificar explicitamente uma agenda europeia de segurança humana, esta dimensão está subjacente, tendo sido mesmo criado um Grupo de Trabalho em 2003 para avaliar e ponderar a possibilidade de formulação de uma política europeia de segurança humana e definir planos de ação para a sua implementação no quadro da EES (Kostopolous, 2006, 12). É possível afirmar que alguns dos instrumentos conceituais e operacionais concebidos no quadro deste nexo para lidar com situações de violência, subdesenvolvimento e insegurança de maior complexidade representavam uma aspiração válida e um contributo importante para promover e alcançar formas mais sustentáveis e humanas de paz (Nascimento, 2019), remetendo desta forma para um conceito implícito de paz positiva. O conceito de segurança humana está, assim, e de certa forma, subjacente ao compromisso da UE de interligar os objetivos de segurança com os objetivos de desenvolvimento. O nexo segurança-desenvolvimento tem-se tornado uma dimensão fundamental da EES e do Consenso Europeu sobre Desenvolvimento que sustenta toda a política europeia em matéria de apoio ao desenvolvimento. No essencial, sublinha-se a complementaridade entre segurança e desenvolvimento enquanto elementos essenciais de suporte às relações com países terceiros (Conselho Europeu, 2003; Zwolski, 2012, 71). Nesse sentido, alguns

dos instrumentos conceituais e operacionais concebidos no quadro deste nexu para lidar com situações de violência, subdesenvolvimento e insegurança de maior complexidade podem ser vistos como uma aspiração válida e um contributo importante para promover e alcançar formas mais sustentáveis e humanas de paz (Nascimento, 2019), remetendo desta forma para um conceito implícito de paz positiva.

Neste quadro, e de acordo com alguns autores, as missões e políticas de CSDP ao nível da UE “não representam a imagem total do papel da UE em matéria de segurança internacional” e outros instrumentos e políticas fora deste quadro devem ser tidos em conta” (Zwolski, 2012, 75). Esta perspetiva pressupõe, portanto, que a UE deve procurar promover e alcançar os seus objetivos de segurança através da integração e alargamento, mas também da promoção de valores liberais e do multilateralismo assente nos princípios de direito internacional, indo ao encontro de um conceito novamente implícito de paz positiva. É possível verificar esta lógica na ação prática da UE à escala global, desde logo no quadro dos instrumentos económicos e financeiros, de promoção do desenvolvimento e assistência técnica (Zwolski, 2012, 75).

Sven Biscop, por exemplo, defende ainda que a EES é mais um documento de estratégia de política externa do que de segurança, na medida em que não está pensada necessariamente para uma resposta concreta a ameaças de violência (Biscop, 2008, 12). Segundo ele, esta questão remete para os limites e dificuldades conceituais da segurança humana, sobretudo em contextos em que as prioridades e dificuldades de segurança se confundem (Buzan and Hansen, 2009, 204).

De certa forma, o Consenso Europeu sobre Desenvolvimento ilustra este dilema, na medida em que não deixa claros quais os objetivos a que se deve dar prioridade quando os valores que lhes estão subjacentes são diferentes e não necessariamente compatí-

veis (Zwolski, 2012, 73). Sugere-se ainda que a EES e o Relatório de Implementação devem ser vistos apenas como uma estratégia parcial de afirmação à escala global e que apesar de identificarem um conjunto de linhas de orientação sobre como a UE pode atuar do ponto de vista preventivo, holístico e multilateral, acabam por não explicar de forma clara o que deve fazer efetivamente (Biscop, 2009, 3). Este argumento é, de certa forma, partilhado por outros, como Howorth (2010, 464) que defende que a “UE deveria adotar uma abordagem estratégica mais calculada e começar finalmente a pensar em termos de ‘objetivos’ amplos, permitindo fazer o melhor uso do amplo leque de instrumentos de gestão de crises de que dispõe.

No seguimento desta narrativa e das missões/operações e instrumentos implementados, Richmond et al. (2011) referem mesmo que a UE, na primeira década do século XXI, começou a emergir como um grande ator nos esforços de *peacebuilding* regionais e globais. Estes autores sugerem que, em 2011, a UE estaria bem posicionada para ultrapassar as contradições e limites do modelo de paz liberal promovido pela ONU e restantes organizações internacionais, pois tinha desenvolvido um quadro normativo e instrumentos práticos para poderem promover uma ‘paz justa e duradoura’ (Richmond et al., 2011).

No entanto, uma das críticas que se tem feito a este nexo segurança-desenvolvimento-paz é o facto de promover uma certa invisibilização das dificuldades em determinar as relações causais entre as diferentes áreas de atuação nele implicadas, o que faz com que a capacidade de definir políticas ajustadas aos vários contextos seja mais limitada (Nascimento, 2019). O enfoque nesta abordagem de *soft power* por parte da UE em matéria de segurança não deve, contudo, fazer-nos crer que implica o descurar do uso do seu *hard power*, uma vez que as duas não são mutuamente excludentes. Como refere Sven Biscop, ‘segurança compreensiva’ corresponde ao

“reconhecimento da interdependência entre todas as dimensões de segurança - política, socioeconómica, cultural, ecológica, e militar - daí a necessidade de formular políticas integradas em todas elas” (Biscop, 2008). A CSDP facultou à UE uma abordagem de gestão de crises e conflitos ao nível das desenvolvidas pelas organizações internacionais tradicionais como a OTAN, a ONU ou a OSCE (Deschaux-Beaume, 2011). A originalidade e o valor-acrescentado da UE com esta política de gestão de crises reside na sua abordagem integrada que combina instrumentos militares e civis (Deschaux-Beaume, 2011).

De qualquer forma, nesta primeira fase,

a UE tem reagido essencialmente com o seu poder civil e normativo, apenas recorrendo ao poder militar quando as situações se tornaram críticas. Apesar dos três tipos de poder: civil, normativo e militar estarem vivos e se recomendarem, parece haver uma progressão clara na ordem em que são colocados em prática, com o poder militar a entrar em último em quase todos os casos. (Stivachtis, 2013, 14)

Autores como Savković (2010) concordam com esta análise, referindo que “a vantagem comparativa do método da UE é que é mais aceitável para as partes em conflito porque é baseada em negociações diplomáticas”. A “solução militar não é o enfoque principal e tem um vasto inventário de instrumentos necessários à estabilização e reconstrução pós-conflito”. Desta forma, “a UE usou uma abordagem diferente para se impor nas relações internacionais como líder de operações de apoio à paz muitas vezes complexas” (Savković, 2010).

Tal como é vital incluir ‘novos’ problemas de segurança no quadro das análises da UE enquanto ator global de segurança, torna-se igualmente vital ir além do quadro das missões de CSDP de modo

a explorar o leque mais amplo e variado de instrumentos de segurança de que a UE dispõe. A realidade sugere, efetivamente, que a UE tem recorrido cada vez mais a diferentes formatos em termos de medidas de resposta às ameaças mais tradicionais à segurança, incluindo medidas de natureza política e económica. É exatamente a variedade de instrumentos e recursos que podem ser mobilizados no âmbito da ação externa da UE que permite que o seu potencial para contribuir para a prevenção de conflitos violentos e para a construção da paz seja considerado particularmente promissor (Juncos e Blockmans, 2018).

A Estratégia Global da UE (EGUE) de 2016 acaba por contribuir também para esta visão de que a UE pode e deve assumir um lugar mais central na ordem global com vista a consolidar o seu poder e capacidade para promover a paz e segurança, tanto na Europa como além desta (EU, 2016; Simão, 2022). Ao mesmo tempo, reconhece as várias áreas em que a UE deveria estar envolvida e empenhada e que deveriam ir muito além das capacidades militares e medidas antiterroristas para incluir a promoção de sociedades mais justas, inclusivas, dos direitos humanos e da reconstrução pós-conflito violento (EU, 2016, 4; Freire et al., 2022).

Desde 2003 que a UE já tinha implementado mais de uma dezena de operações/missões militares e, segundo Palm e Crum (2019), a justificação e coordenação dessas missões com outros instrumentos de política externa afetam a natureza da UE como ator internacional. Estes autores sugerem que a identidade da UE começou a evoluir para uma identidade na linha de ‘poder liberal’, uma vez que identificam uma alteração de justificações baseadas em valores (‘poder normativo’) para justificações baseadas na utilidade/interesse, e que as operações militares se tornaram mais enraizadas na política externa da UE em geral (Palm e Crum, 2019).

A EGUE constitui, na verdade, uma nova narrativa de segurança (e política externa) que acaba por redefinir a própria identidade e

natureza da UE enquanto ator global (Sanahuja, 2019). Esta nova identidade distingue-se da visão cosmopolita e universalista da EES de 2003 (Sanahuja, 2019; Leonard, 2017). Assiste-se a uma alteração do papel que a UE confere a si mesma, de uma narrativa transformadora do mundo de acordo com os seus valores para uma narrativa defensiva, “dando prioridade aos seus próprios interesses e à proteção dos seus cidadãos em face de um mundo crescentemente hostil e relutante em ser governado e reformado pelos poderes ocidentais” (Sanahuja, 2019, 410; Leonard, 2017). Esta alteração tem-se concretizado também através do desenvolvimento de uma legitimidade securitizadora para a UE, referida por diferentes autores como um aspeto pouco analisado. Sperling e Webber (2019) referem a capacidade da UE mobilizar esforços no sentido da securitização coletiva de várias ameaças; e Lucarelli (2019) salienta que em tempos turbulentos o papel da UE como ator global tem sido reafirmado através da sua capacidade coletiva de securitização. O resultado destas dinâmicas é visível: nas últimas décadas, “pode-se dizer que a dimensão civil da CSDP se desenvolveu na sombra da sua contraparte militar” (Juncos, 2020, 74), sendo mesmo considerada como o ‘patinho feio’ da abordagem da UE a situações de violência (Pirozzi, 2018). No entanto, segundo Juncos (2020, 74), esta dimensão civil da CSDP é na verdade a dimensão que melhor espelha a forma como o papel da UE enquanto ator de segurança internacional tem evoluído bem como o tipo de poder que tem podido exercer nesta temática.

No sentido de dar resposta a várias das questões mencionadas e de capitalizar o potencial recorrentemente identificado de uma forma mais firme e assertiva e também, de certa forma, acelerada pela situação de guerra na Europa desde a invasão da Ucrânia pela Rússia a 24 de fevereiro de 2022, a Comissão Europeia anunciou uma nova estratégia de segurança e defesa para o período de 2022-2030, em substituição da ‘Agenda Europeia de Segurança’, ampliando ainda

mais o foco de ação da UE em matéria de segurança. Este documento, a que se chamou ‘Bússola Estratégica’ (*A Strategic Compass for Security and Defence*) foi formalmente aprovado no dia 21 de março de 2022, visando estabelecer os instrumentos e medidas a serem desenvolvidas e implementadas pelos Estados Membros nos próximos anos em matéria de promoção de segurança no contexto físico e digital. Esta ‘Bússola Estratégica’ está organizada em torno de quatro pilares fundamentais: gestão de crises, capacidades de defesa, resiliência, e parcerias com os aliados para fazer face a ameaças e desafios comuns. Estes eixos principais de ação orientam-se para a promoção de um contexto de segurança pensado para o futuro, para a necessidade de responder a ameaças em mudança, à proteção dos cidadãos europeus face a ameaças decorrentes do terrorismo e do crime organizado e para a promoção de um ecossistema forte de segurança europeia. A *Bússola Estratégica* é, assim, apresentada enquanto documento fundamentalmente operacional, prevendo um conjunto de medidas a desenvolver conjuntamente pela UE e procurando operacionalizar e dar sentido mais estratégico aos instrumentos de que a União já dispõe, nomeadamente o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, o Fundo Europeu de Defesa ou mesmo a Agência Europeia de Defesa.

Ambiciona-se, pois, promover uma visão verdadeiramente estratégica para a UE em matéria de questões de segurança, promovendo uma Europa mais geopolítica, mais consistente nos domínios político, estratégico, operacional, tecnológico e industrial. Tal contempla alguns riscos pelo facto de ser a primeira vez que se procura identificar um conjunto de ameaças muito particulares a partir da definição de um conjunto de medidas e instrumentos mais concretos. Assente nos princípios de solidariedade perante ameaças à segurança e defesa comuns de todos os países europeus (incluindo a vizinhança), procura-se então consolidar as capacidades de defesa europeia não apenas para a sua própria segurança e defesa,

mas também para melhor e mais eficazmente responder a desafios à paz e segurança internacionais mais amplas. Como se refere no documento aprovado, esta necessidade é tanto mais importante numa altura em que o contexto europeu se depara com uma guerra complexa que levará, inevitavelmente, a mudanças geopolíticas e a uma necessária redefinição das prioridades e objetivos estratégicos de defesa que permitam também maior autonomia de decisão por parte da UE e a sua inserção numa nova ordem de segurança e defesa na Europa (desde logo em complemento com a OTAN) e no mundo, em articulação com a ONU.

Este documento introduz também alguns riscos ou desafios, nomeadamente a gestão entre as expectativas que cria e as verdadeiras capacidades de que a UE dispõe para concretizar essas metas e objetivos. Ainda assim, parece claro o intuito por parte dos 27 de fortalecer e afirmar cada vez mais o seu papel enquanto ator de segurança, mais do que enquanto ator de paz, sobretudo num contexto em que os desafios à sua própria segurança e defesa são óbvios e exigem, mais do que nunca, uma posição comum.

Conclusão

É indiscutível que independentemente das análises e expectativas associadas ao papel da UE no sistema internacional, a UE é hoje reconhecida como um ator internacional de paz e segurança. Esta afirmação é fundamentada não só nas políticas e instrumentos desenvolvidos pela UE, mas também nas suas ações e intervenções operacionais nesta área. Sendo a paz um elemento vital e estrutural da ideia de ‘Europa’ construída e projetada pelo projeto europeu, esse conceito não tem sido explicitamente discutido no âmbito da sua projeção além-fronteiras. É como se fizesse parte da sua identidade normativa, mesmo quando não é referido. O

conceito de segurança tem tido uma atenção muito mais cuidada e comprometida. No entanto, é indissociável esta ideia de ‘ator de paz’, ainda que a mesma seja contestada, quando a UE define, implementa, age enquanto ator de segurança. Juncos (2020, 75) refere que o envolvimento da UE, mesmo quando simbólico, “promove uma identidade securitária em particular: de um ator normativo, multilateral, comprometido em desenvolver uma abordagem integrada para conflitos e crises”.

Ainda assim, são vários os limites e dificuldades que têm sido apontados à União Europeia em termos daquela que é a sua verdadeira capacidade de incorporar, de forma mais assertiva e clara, os vários instrumentos e políticas de segurança que vão além de conceções mais militares. Um desses limites prende-se com a questão recorrente da inconsistência e incoerência institucional e horizontal e a que o Tratado de Lisboa procurou dar resposta, ainda que nem sempre com os resultados esperados (Zwolski, 2012, 79). Mas é possível identificar outros obstáculos, bem sintetizados por Zwolski (2012, 80), nomeadamente: a dificuldade em delimitar políticas de segurança e outras em virtude da natureza contestada do conceito de segurança; a prevalência de diferentes perceções de segurança ao nível dos Estados Membros, mesmo quando é visível um aparente consenso em termos das estratégias de segurança a definir a nível europeu; a falta de uma ‘grande estratégia’ ou de uma ‘visão estratégica’ transversal que permita dar melhor uso à diversidade de instrumentos de segurança de que a União dispõe; a dificuldade em assegurar consistência no desenvolvimento e operacionalização das políticas europeias de segurança no plano internacional.

Muitas das limitações identificadas às ações da UE enquanto ator de paz e segurança seguem também as críticas efetuadas às missões de paz da ONU, no que diz respeito à estrutura administrativa, à relação com as dinâmicas locais, à relação entre civis e militares ou ao impacto de médio-longo prazo dessas ações. A complexidade

interna da UE reflete-se ainda na dinâmica de tomadas de decisão e de operacionalização das ações para promoção da paz e segurança da UE. Vários autores salientam que os Estados Membros mais poderosos têm sido os que definem a agenda (Gegout, 2009) e que em muitos casos, como na República Democrática do Congo (RDC), os esforços para construir a paz e a segurança “estão severamente comprometidos pela complexidade burocrática e organizacional” da UE (Froitzheim et al., 2011). À semelhança das análises efetuadas às missões de paz da ONU, várias missões da UE têm também revelado uma desconexão entre os conceitos de paz e segurança e a realidade local, onde as missões são operacionalizadas (Juncos, 2012, 2018). Novamente no caso da RDC, a abordagem estatocêntrica da UE tem resultado na sua incapacidade para ter em conta as realidades de governação no país, bem como as importantes dimensões transfronteiriças da violência (Froitzheim et al., 2011).

No que diz respeito à relação entre a promoção de uma paz (positiva) e de segurança, Heredia (2021), por exemplo, considera que as missões de construção da paz da UE têm vindo a ser reconfiguradas, com a UE a minimizar cada vez mais o objetivo de boa governação e a colocar a capacidade militar como central para a paz e segurança internacionais. “Contribuir para a capacidade militar dos Estados passou de um compromisso e um meio para um fim, para o próprio objetivo” (Heredia, 2021, 311). Finalmente, todas estas limitações e críticas resultam, assim como no caso das missões da ONU, num questionar do impacto destas ações em termos da construção ou consolidação da paz e segurança nos Estados e sociedades intervencionadas (Faleg, 2020, 135).

Indiscutivelmente, podemos assumir que as experiências e lições tiradas da implementação das várias políticas, instrumentos e abordagens concetuais e operacionais que foram acompanhando a evolução da UE enquanto ator de paz e segurança, são reveladoras da transformação que se tem verificado e da passagem de um posi-

cionamento essencialmente regional para um outro em que se afirma progressivamente enquanto ator de segurança global (Sharma, 2021).

Ainda assim, é também indiscutível que o regresso da guerra à Europa após a agressão totalmente injustificada e ilegal contra Ucrânia por parte da Rússia abre uma outra porta imensa para mais e significativas mudanças geopolíticas no espaço europeu - e também global - que abrem um enorme espaço para que novas e complexas ameaças se coloquem à UE e sua vizinhança mais próxima. Mais do que nunca, a União sentiu a urgência de se (re)posicionar e de (re)pensar o seu papel enquanto ator de segurança e defesa fora de portas, mas também dentro das suas fronteiras. De facto, a resposta da União Europeia à guerra na Ucrânia foi imediata e assertiva, incluindo, por exemplo, a ativação do Mecanismo Europeu para a Paz imediatamente a seguir ao início da guerra para permitir medidas de assistência militar e fornecimento de equipamento militar à Ucrânia (Nunes, 2022, 6), demonstrando, para muitos pela primeira vez em décadas, uma posição comum face aos desafios que se colocam e com vista à defesa da ordem europeia de segurança e defesa. Com este fortalecimento da coesão e unidade da UE, conseguida à custa de um episódio extremo e que ameaça a sua própria segurança e existência, podemos estar perante um reposicionamento estratégico e consolidação da UE enquanto ator de segurança e defesa, mas que porventura a afasta um pouco mais da sua dimensão de ator de promoção da paz.

Referências bibliográficas

- Albrecht, P., & Stepputat, F. 2015. The rise and fall of security sector reform in development. In Handbook of international security and development. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Armiño, K.P. de & Azkue, I. M. 2013. Es la seguridad humana un concepto aún útil para el análisis crítico y la transformación social? In K.P. de Armiño & I.M. Azkue (org.), Seguridad Humana: Aportes críticos al debate teórico y político (11-22). Madrid: Tecnos.

- Armiño, K.P. de. 2002. La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del “nuevo humanitarismo”. Reflexiones y propuestas. *Temas de Cooperación* 13 (9-16; 33-41). Madrid: Coordinadora de ONG-España.
- Biscop, S. 2008. The European security strategy in context: A comprehensive trend. In S. Biscop & J.J. Andersson (eds), *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe* (5-20). London: Routledge.
- Biscop, S. 2009. *The Value of Power, the Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy*. Egmont Paper 33. Gent: Academia Press.
- Björkdahl, A.; Höglund, K.; Millar, G.; van der Lijn, J.; Verkoren, W. (org.). 2016. *Peacebuilding and Friction: Global and Local Encounters in Post Conflict Societies*. London: Routledge.
- Blanco, R. 2020. *Peace as government: the will to normalize Timor-Leste*. Lexington Books.
- Booth, K. 1991. Security and Emancipation. *Review of International Studies*, 17 (4), 313-326.
- Booth, K. 2001. New Wars for Old. *Civil Wars*, 4 (2), 163-170.
- Booth, K. 2007. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boutros-Ghali, B. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (A/47/277 - S/24111).
- Boutros-Ghali, B. 1994. *An Agenda for Development: Report of the Secretary-General*. Official Document of the 48th session of the General Assembly under agenda item 91 “Development and International Economic Cooperation” presented by the Secretary-General on 6 May 1994 (A/48/935).
- Boutros-Ghali, B. 1996. *An Agenda for Democratization*. Official Document of the 51st session of the General Assembly under agenda item 41 “Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies” presented by the Secretary-General on 20 December 1996 (A/51/76).
- Brock-Utne, B. 1985. *Educating for Peace: A Feminist Perspective*. New York: Teachers College Press.
- Buzan, B. & Hansen, L. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Wilde, J. De & Waever, O. 1997. *Security, A New Framework for Analysis*. London: Lynne-Rienner Publishers.
- Campbell, S., Chandler, D., & Sabaratnam, M. (org.). 2011. *A liberal peace? The problems and practices of peacebuilding*. Bloomsbury Publishing.
- Castañeda, D. 2014. *The European Approach to Peacebuilding*. Palgrave Macmillan
- Collier, P.; Elliott, V.L.; Hegre, H.; Hoeffler, A.; Reynal-Querol, M.; Sambanis, N. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington DC: The World Bank and Oxford University Press.
- Collier, P.; Hoeffler, A. 2002. On the Incidence of Civil War in Africa. *Journal of Conflict Resolution*, 46 (1), 13-28.

- Comissão de Segurança Humana. 2003. *Human Security Now: Protecting and empowering people*. Relatório da Comissão de Segurança Humana. Nova Iorque: Nações Unidas.
- Comissão Europeia. 2010. *Second revision of the Cotonou Agreement – Consolidated Agreed Texts*. 1–19 March 2010. Brussels: European Commission.
- Conselho Europeu 2003. *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Report no. 15895/03, 8 December 2003. Brussels: Council of the European Union.
- Cook-Huffman, C. 2002. *Paths for Peace Studies*. *Peace Review*, 14(1), 41-47.
- Curran, D., & Hunt, C.T. 2020. *Stabilization at the expense of peacebuilding in UN peacekeeping operations: More than just a phase?* *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 26 (1), 46-68.
- De Coning, C. 2018. *Is stabilization the new normal? Implications of stabilization mandates for the use of force in UN peacekeeping operations*. In *The use of force in UN peacekeeping (85-99)*. London: Routledge.
- Deschaux-Beaume, D. 2011. *The EU as a global peace actor? A challenge between EU conflict management and national paths*. *Socialini Moksl Studijos|Societal Studies*, 3 (4), 1181-1206.
- Duffield, M. 2001. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- Dunn, D. J. 2005. *The First Fifty Years of Peace Research – A Survey and Interpretation*. Hampshire and Burlington: Ashgate.
- Egnell, R. 2009. *Complex peace operations and civil-military relations: winning the peace*. London: Routledge.
- European Commission. 2009. *Development Aid in times of economic turmoil, Special Eurobarometer 318, Wave 71.2*. Brussels: European Commission.
- European Council. 2006. *The European consensus on development*. *Official Journal of the European Union C46*: 1-19
- Fourlas, G. N. 2015. *No future without transition: A critique of liberal peace*. *International Journal of Transitional Justice*, 9(1), 109-126.
- Freire, M.R., Lopes, P.D., Nascimento, D., & Simão, L. (org.) 2022. *EU Global Actorness in a World of Contested Leadership: Policies, Instruments and Perceptions*. London: Palgrave Macmillan, Cham.
- Freire, M.R. & Lopes, P.D. 2008. *Reconceptualizar a paz e a violência: uma análise crítica*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 82.
- Freire, M.R. & Lopes, P.D. 2009. *A Segurança Internacional e a Institucionalização da Manutenção da Paz no Âmbito da ONU: Riscos e Expectativas*. e-cadernos, 6, 6-23.
- Freire, M.R. & Lopes, P.D. 2013. *Peacebuilding in Timor-Leste: Finding a Way between External Intervention and Local Dynamics*. *International Peacekeeping*, 20 (2), 204-218.
- Freire, M.R.; Lopes, P.D. & Nascimento, D. 2012. *The Nexus between Security, Development and Humanitarianism: A Critical Appraisal to Multidimensional Peace Missions*. In Fulvio Attinà (org.). *The Politics and Policies of Relief, Aid*

- and Reconstruction. Contrasting Approaches to Disasters and Emergencies (76-92). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Froitzheim, M., Söderbaum, F., & Taylor, I. 2011. The Limits of the EU as a Peace and Security Actor in the Democratic Republic of the Congo. *Africa Spectrum*, 46 (3), 45-70.
- Galtung, J. 1969. Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6 (3), 167-191.
- Galtung, J. 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: PRIO / Sage Publications.
- Gegout, C. 2009. EU Conflict Management in Africa: The Limits of an International Actor. *Ethnopolitics*, 8 (3-4), 403-415.
- Howorth J. 2010. The EU as a global actor: Grand strategy for a global grand bargain? *Journal of Common Market Studies*, 48 (3), 455-474.
- Jones, W.R. 1999. *Security, strategy, and critical theory*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers.
- Juncos, E.A. & Blockmans, S. 2018. The EU's role in conflict prevention and peacebuilding: four key challenges, *Global Affairs*, 4 (2-3), 131-140.
- Kaldor, M. 1999. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Cambridge/Stanford: Polity Press/Stanford UP.
- Kotsopoulos, J. 2006. *A human security agenda for the EU?* European Policy Centre.
- Lawler, P. 2002. Peace Research, War, and the Problem of Focus *Peace Review*, 14 (1), 7-14.
- Lederach, J. P. 2003. *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse: Good Books.
- Mac Ginty, R. 2010. Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace. *Security Dialogue*, 41 (4), 391-412.
- Mac Ginty, R. 2014. Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies. *Security Dialogue*, 45 (6), 548-564.
- Marquette, H. & Beswick, D. 2011. State Building, Security and Development: state building as a new development paradigm? *Third World Quarterly*, 32 (10), 1703-1714.
- Mason, G. 2002. Peace Studies in the Next Half-Century. *Peace Review*, 14 (1), 15-19.
- Moura, T. 2005. Novíssimas guerras, novíssimas pazes. Desafios conceptuais e políticos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, 77-96.
- Nascimento, D. 2019. A face humana da paz? os desafios de integrar direitos humanos, desenvolvimento e segurança nas estratégias de prevenção e reconstrução pós-conflito. In M.A. Ferreira; R.H. Maschietto; P.R.L. Kuhlmann (org.). *Estudos para a Paz: Conceitos e Debates* (321-354). São Cristovão - Brasil: Editora da Universidade Federal de Sergipe.
- Palm, T. & Crum, B. 2019. Military operations and the EU's identity as an international security actor. *European security*, 28 (4), 513-534.
- Paris, R. 2011. Critiques of liberal peace. *A liberal peace*, 31-51.

- Pureza, J.M. & Cravo, T. 2005. Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, 5-19.
- Richmond, O.P. 2004. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. *International peacekeeping*, 11 (1), 83-101.
- Richmond, O.P. 2009. A post-liberal peace: Eirenism and the everyday. *Review of international studies*, 35 (3), 557-580.
- Richmond, O.P. 2020. Emancipatory Peace. In O.P. Richmond & G. Visoka (org.). *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies* (1-16). London: Palgrave Macmillan.
- Richmond, O., Björkdahl, A. & Kappler, S. 2011. The emerging EU peacebuilding framework: confirming or transcending liberal peacebuilding? *Cambridge review of international affairs*, 24 (3), 449-469.
- Rogers, P. & Ramsbotham, O. 1999. Then and Now: Peace Research – Past and Future. *Political Studies*, 47, 740-754.
- Sanahuja, J. A. 2019. The EU Global Strategy: Security narratives, legitimacy, and identity of an actor in crisis In E. Conde; Z.V. Yzneva & M. Scopelliti (org.) *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy* (395-414). London: Routledge.
- Savković, M. 2010. European Union and Peace Support Operations. *Western Balkans Security Observer-English Edition*, 16, 38-49.
- Sharma, P. 2021. European Union's Approaches to Peacebuilding in the Pre- and Post-Lisbon Reforms. *International Journal on World Peace*, 38 (3).
- Simão, L. 2022. Unpacking the EU's International Actorness: Debates, Theories and Concepts. In M.R. Freire, P.D. Lopes, D. Nascimento, & L. Simão (org.). *EU Global Actorness in a World of Contested Leadership* (13-32). London: Palgrave Macmillan, Cham.
- Sperling, J. & Webber, M. 2019. The European Union: security governance and collective securitisation. *West European Politics*, 42 (2), 228-260.
- Stivachtis, Y. 2013. The European Union as a Peace Actor. *Review of European Studies*, 5 (3), 1918-7173.
- Tromp, H. 1981. Introduction: Changing Perspectives in Peace Research. In *UNESCO Yearbook of Peace and Conflict Studies 1980*. Westport, CN: Greenwood Press.
- Ullman, R.H. 1983. Redefining Security. *International Security*, 8 (1), 129-153.
- UNDP. 1994. *Human Development Report 1994 - New Dimensions of Human Security*. New York: United Nations Development Programme.
- Wiberg, H. 2005. Investigação para a paz: passado, presente e futuro. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, 21-42.
- Zwolski, K. 2012. The EU as an international security actor after Lisbon: Finally a green light for a holistic approach? *Cooperation and Conflict*, 47 (1), 68-87.

(Página deixada propositadamente em branco)

**PARA ALÉM DO ÓBVIO: OS ATORES
INSTITUCIONAIS DA UE NO CICLO
POLÍTICO DA PESC**

**BEYOND THE OBVIOUS: EU INSTITUTIONAL
ACTORS IN THE PESC POLITICAL CYCLE**

Isabel Camisão

Universidade de Coimbra e CICIP,
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra
<https://orcid.org/0000-0003-4138-3231>
isabelc@fl.uc.pt

Ana Paula Brandão

Universidade do Minho e CICIP
<https://orcid.org/0000-0002-4439-3112>
abrandao@eeg.uminho.pt

Resumo: Decorridas quase três décadas sobre a sua criação pelo Tratado da União Europeia, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) continua a ser entendida como um domínio marcadamente intergovernamental, em que a decisão e a execução permanecem nas mãos dos Estados Membros (EM) e há uma clara marginalização das instituições supranacionais, como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Não contestando a relevância dos EM na formulação e na tomada de decisão em matéria de política externa, a literatura tem demonstrado que gradualmente outros atores institucionais, para além do Conselho Europeu e

do Conselho da União Europeia, têm estrategicamente vindo a assumir um papel cada vez mais interventivo no agendamento e formulação da PESC. Usando como enquadramento teórico o modelo do ciclo de políticas públicas (definição da agenda, formulação da política, decisão, implementação e avaliação), este capítulo visa mapear esses atores (Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, Comissão Europeia, Parlamento Europeu) e a sua intervenção nas diferentes fases deste ciclo, bem como analisar algumas das estratégias que usam para expandir as suas competências e aumentar a sua influência numa área em que tradicionalmente os Estados mostram grande relutância em delegar competências no nível supranacional.

Palavras-Chave: União Europeia; PESC; Ciclo Políticas Públicas; Conselho Europeu; Conselho da União Europeia, Comissão Europeia; Parlamento Europeu

Abstract: Roughly three decades over its creation by the Treaty on the European Union (TEU), the Common Foreign and Security Policy (CFSP) is still perceived as a clearly intergovernmental domain, in which the decision remains in the hands of Member States, whereas supranational institutions, such as the Commission and the European Parliament, are side-lined. Although acknowledging the salience of Member States in policy formulation and decision-making in foreign policy, literature has shown that other institutional actors, besides the European Council and the Council, have gradually come to play a relevant role in CFSP's agenda-setting and policy formulation. Building on the policy cycle (agenda-setting; formulation; decision-making; implementation and evaluation) theoretical framework, this chapter aims to highlight those actors and their role in the different phases of the political process, as well as to analyse some of the strategies that they use to expand their competences and enhance

their influence in an area where States are traditionally very reluctant to transfer competences to the supranational level.

Keywords: European Union; CFSP; Policy Cycle; European Council; Council of the European Union; European Commission; European Parliament

Introdução

A política externa, a segurança e defesa são, tradicionalmente, percebidas como áreas nucleares da soberania do Estado, na medida em que visam a proteção dos seus elementos essenciais, povo, governo e território. Não surpreende, pois, que, em regra, os Estados se mostrem particularmente relutantes em abdicar de competências nestes domínios, relutância que é confirmada pelo processo de integração europeia. A delimitação de competências da União Europeia (UE) rege-se pelo princípio da atribuição, isto é, a UE age dentro do limite das competências que lhe são atribuídas (delegadas) pelos Estados Membros (EM) e para alcançar os objetivos fixados nos Tratados. Durante as primeiras quatro décadas do processo de construção europeia, os EM delegaram nas Comunidades as competências necessárias ao aprofundamento da integração económica, mantendo no nível nacional as competências em matérias consideradas *high politics* como era o caso da segurança e da defesa.

Não significa isto que estas questões estivessem completamente ausentes do nível comunitário. Após o malogro da Comunidade Europeia da Defesa¹, a necessidade de estabelecer uma cooperação

¹ Em 1952 foi assinado em Paris o Tratado que criava a Comunidade Europeia da Defesa. No entanto, o processo de ratificação do Tratado foi interrompido após a sua rejeição em 1954 pelo Assembleia Nacional francesa.

em matéria de política externa voltou à agenda dos líderes europeus nos finais dos anos 1960, início dos anos 1970. A chamada Cooperação Política Europeia (CPE) foi estabelecida em 1976, fora do quadro do Tratado da Comunidade Económica Europeia². O Ato Único Europeu (1987) veio institucionalizar a CPE³, mantendo a natureza intergovernamental da cooperação, e definir como objetivo uma política externa europeia, que incluísse as dimensões políticas e económicas da segurança (mas excluindo a defesa).

Foi, no entanto, o Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Maastricht em 1992, que deu o passo decisivo para a inclusão da cooperação em matéria de segurança (e defesa), doravante num quadro institucional único⁴. O TUE (1993) surgiu na sequência de dinâmicas internas de aprofundamento, mas também como uma resposta à “aceleração da história” (Delors, 1989) que levou à desintegração do bloco soviético e ao conseqüente fim da ordem bipolar. A incerteza da nova (des)ordem que emergia do fim da Guerra Fria confrontou a Europa com a necessidade de garantir a segurança, no interior e exterior das suas fronteiras e, portanto, de coordenar as dimensões da segurança interna e externa do espaço comum. Ainda assim, a relutância dos EM em transferir competências nestas matérias manteve-se, dando origem a uma estrutura complexa que fazia assentar a recém-criada UE, então despojada de personalidade jurídica, em três pilares: Comunidades Europeias, PESC, e Justiça e Assuntos Internos (JAI). O traço distintivo do segundo e terceiro

² Tratado de Roma assinado em 1957.

³ O AUE codificou as práticas da CPE, com uma estrutura orgânica específica (fora do quadro institucional da CEE), incluindo o Comité Político, o “Grupo dos Correspondentes Europeus” e um secretariado permanente sediado em Bruxelas para assistir a Presidência da Comunidade.

⁴ Apesar de terminar com a duplicação orgânica consagrada pela revisão do Ato Único Europeu, as instituições europeias têm competências diferenciadas na PESC (TUE) relativamente às que exercem nas áreas de política pública localizadas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

pilares criados pelo Tratado de Maastricht era precisamente a sua intergovernamentalidade, isto é, o facto de a decisão permanecer exclusivamente nas mãos dos EM. No caso da PESC, este traço mantém-se:

Um aspeto fundamental da PESC, incluindo a PCSD, é a sua natureza intergovernamental, em que o papel principal cabe aos Estados Membros. As políticas externa e de defesa são consideradas como poderes, em larga medida, executivos e como símbolos fortes e essenciais da soberania nacional. (Tribunal de Contas Europeu, 2019, 9)

A conceção da PESC como uma política intergovernamental teve como consequência uma clara secundarização dos atores supranacionais como a Comissão Europeia (a seguir Comissão), o Parlamento Europeu (PE) e o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), reservando ao Conselho Europeu e ao Conselho da União Europeia (a seguir Conselho) o papel central. Na sua redação original, as disposições do TUE relativas à PESC (artigos J a J.11) previam a consulta e informação do PE (artigo J.7) e a ideia vaga de que a Comissão deveria ser totalmente “associada” ao trabalho desenvolvido no domínio da política externa e de segurança (artigo J.9). As emendas efetuadas pelos Tratados reformadores que se seguiram⁵ não alteraram fundamentalmente esta situação. No entanto, as instituições da UE são consideradas *purposeful opportunists* (Cram, 1993), isto é, atores que aproveitam ou criam janelas de oportunidade para maximizar as suas competências e fazer avançar as suas preferências, mesmo em áreas em que os tratados lhe reservam competências formais limitadas. A literatura tem demonstrado que também no domínio sensível da segurança, atores como o PE e,

⁵ Tratado de Amesterdão (1999), Tratado de Nice (2003) e Tratado de Lisboa (2009).

sobretudo, a Comissão têm com alguma frequência desempenhado um papel mais relevante no agendamento dos assuntos e na formulação das políticas do que o esperado, considerando as suas competências formais (Brandão e Camisão, 2021; Riddervold, 2016).

Neste capítulo, olharemos especificamente para a PESC⁶, no atual enquadramento legal, através da lente do ciclo das políticas públicas - ou ciclo político (*policy cycle*) (Lasswell, 1956; Jones 1970; Anderson 1975) -, incidindo sobre o papel de quatro instituições: Conselho Europeu; Conselho; Comissão; PE. Muito embora apresente diferenças fundamentais relativamente a outras políticas públicas da UE (desde logo a já referida intergovernamentalidade), o desenho da PESC obedece genericamente às fases do ciclo das políticas públicas: definição da agenda (*agenda-setting* – “*deciding what to decide*”), formulação da política (*policy formulation* – “*what are the alternatives?*”), decisão (*decision-making* – “*deciding what (not) to do*”), execução (*implementation*), avaliação (*policy feedback* – “*completing and shaping the policy cycle*”) (Young e Roederer-Rynning, 2020). Reconhecendo a pertinência das críticas que são feitas ao modelo (Jann e Wegrich, 2007; Young e Roederer-Rynning, 2020), em especial a sua estaticidade e o facto de as fases não serem facilmente compartimentalizáveis nem sequenciáveis (Sabatier, 2007), parece-nos ainda assim uma ferramenta útil na medida em que visa tornar mais “inteligível” a complexidade do processo de *policy-making* e assim permite mapear mais facilmente os atores institucionais (óbvios e menos óbvios) nele envolvidos. Retomando o argumento que classifica alguns destes atores como *purposeful opportunists*, procuraremos também identificar algumas das estratégias, incluindo informais, que os atores menos óbvios usam para expandir as suas competências e aumentar a sua influência em domínios tradicionalmente nas mãos dos EM.

⁶ Apesar de o capítulo mencionar, quando necessário, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), esta não é objeto do mesmo.

PESC: Objetivos, Valores e Instrumentos e Atores

O Tratado de Lisboa (TL) assenta a ação externa da UE nos princípios fundadores da União, e que esta visa promover pelo mundo: democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional (artigo 21.º do TUE). O mesmo acontece com as disposições específicas relativas à PESC (artigo 23.º do TUE). Assim, a PESC tem como objetivos promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo. Por sua vez, a política comum de segurança e defesa (PCSD), que é parte da PESC, tem como objetivo fortalecer a capacidade da UE para agir externamente, através do desenvolvimento de capacidades civis e militares destinadas à prevenção de conflitos e à gestão de crises⁷. A Estratégia Global da UE para a política externa e de segurança (adiante Estratégia Global)⁸ de 2016 assume uma abordagem pragmática assente em princípios (“*principle pragmatism*”)⁹ - designadamente, unidade, compromisso, responsabilidade, democracia, parceria (European Council, 2016) - reafirmando que a credibilidade e a influência da UE no mundo dependerá não só da unidade interna e da eficácia e consistência das políticas, mas também da adesão aos valores consagrados nos Tratados.

⁷ Cf. CFSP Programme Performance Overview. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/programme_performance_overview_-_cfsp.pdf [18.01.2022].

⁸ Cf. Visão Partilhada, Ação Comum: uma Europa mais forte: Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1> [18.01.2022].

⁹ “We will be guided by clear principles. These stem as much from a realistic assessment of the strategic environment as from an idealistic aspiration to advance a better world.” (European Council, 2016, p. 16)

Para consecução dos objetivos no âmbito da PESC, a UE dispõe de vários instrumentos: estratégias; decisões (que definam as ações a desenvolver¹⁰ ou as posições¹¹ a tomar pela União); medidas restritivas (sanções)¹²; diálogo e diplomacia (reuniões; declarações; diligências diplomáticas; nomeação de representantes especiais); missões diplomáticas (de observação e recolha de informação; de monitorização); cooperação reforçada; acordos internacionais; missões (civis) e operações (militares) da PCSD; cooperação sistemática entre os EM. Relativamente aos instrumentos financeiros, de referir a dotação do orçamento supranacional para a PESC¹³, que contempla despesas relativas a projetos (multilaterais e bilaterais) na área de não-proliferação e desarmamento, aos representantes especiais, às ações de estabilização e às missões civis da PCSD¹⁴.

A malha de atores envolvidos na PESC é complexa, destacando-se: o Conselho Europeu, incluindo o Presidente e o respetivo gabinete de apoio, que integra assessores para esta área¹⁵; o Conselho, incluindo

¹⁰ Nos termos do artigo 28.º, n.º 1, do TUE, as decisões relativas a uma ação operacional “definirão os respetivos objetivos e âmbito, os meios a pôr à disposição da União e condições de execução respetivas e, se necessário, a sua duração.” De notar que, uma tomada de posição ou ação nacional, prevista em execução de uma decisão relativa a uma ação operacional, deve ser “comunicada pelo Estado-Membro em causa num prazo que permita, se necessário, uma concertação prévia no Conselho.” (nº 3 do referido artigo)

¹¹ Nos termos do artigo 29.º, “decisões que definem a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União.”

¹² Ver mapa interativo sobre as sanções implementadas pela UE, disponível em: <https://sanctionsmap.eu/#/main>.

¹³ Para informação atualizada, ver os relatórios mensais sobre o orçamento PESC (“CFSP Budget Report”).

¹⁴ O orçamento tem ainda uma dotação específica para a PCSD, que contempla o Fundo Europeu de Defesa e a Mobilidade Militar. De referir ainda um instrumento extraorçamental, o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, destinado a financiar os custos comuns de missões e operações da PCSD e medidas de assistência a Estados terceiros e organizações internacionais (ver: Decisão (PESC) 2021/509 do Conselho de 22 de março de 2021 que cria um Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, e revoga a Decisão (PESC) 2015/528).

¹⁵ Para mais informação, consultar: <https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/president/cabinet/>.

o COREPER (II), o Comité Político e de Segurança (CPS), grupos de trabalho (e.g. Grupo dos Conselheiros das Relações Externas; Grupo da Não-Proliferação e da Exportação de Armas), a Direcção-Geral RELEX - Relações Externas do Secretariado-Geral e a Direcção-Geral I 'CFSP team' do Serviço Jurídico; o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (a seguir Alto Representante) apoiado pelo Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE); as (144) delegações (e gabinetes) da UE em Estados-terceiros; os Representantes Especiais¹⁶; a Comissão Europeia, incluindo o AR (Vice-Presidente/ Comissário para as Relações Externas), o Comissário da Gestão de Crises, o Comissário da Vizinhança e Alargamento, a Comissária das Parcerias Internacionais, a Direcção-Geral para a Política de Vizinhança e das Negociações do Alargamento, a Direcção-Geral das Parcerias Internacionais, o Serviço dos Instrumentos de Política Externa, a Direcção G Relações Externas do Secretariado-Geral e a Direcção I 'Equipa PESC' (*CFSP Team*) do Serviço Jurídico; o PE, incluindo as Comissões (e Subcomissões) Parlamentares (Assuntos Externos - AFET; Direitos Humanos - DROI; Segurança e Defesa - SEDE), a Direcção-Geral para as Políticas Externas da UE (DG EXPO) do Secretariado, e as Delegações Interparlamentares¹⁷; os Estados Membros e respetivas Representações Permanentes em Bruxelas.

O presente capítulo incide, como referido, sobre uma política (PESC) e sobre quatro instituições (Conselho Europeu, Conselho, Comissão, PE). Ainda que não seja objeto do mesmo, importa relevar que, para além da PESC, há uma diversidade de políticas, e

¹⁶ Para mais informação, consultar: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives

¹⁷ Atualmente, são 44, e reguladas pela Decisão da Conferência dos Presidentes de 29 de outubro de 2015 relativa às Disposições de Execução Aplicáveis à Atividade das Delegações e Missões no Exterior da União Europeia, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2015/0001/EP-PE_REG%282015%290001_PT.pdf.

respetivos instrumentos¹⁸ e atores que concorrem para a ação externa da União Europeia. A atuação internacional da UE segue uma *Comprehensive Approach*, que implica, por um lado, a coordenação horizontal entre políticas (e.g. PESC/PCSD, Política Comercial, Ajuda Humanitária, Cooperação para o Desenvolvimento, entre outras) e instituições da UE e, por outro, a coordenação vertical entre o nível europeu e o nível nacional:

Uma abordagem global significa não só a utilização conjunta dos instrumentos e recursos da UE, mas também a responsabilidade partilhada dos intervenientes a nível da UE e dos Estados Membros. (Comissão Europeia e AR, 2013, 3)

A ponte entre políticas localizadas em dois tratados distintos ficou consagrada pelo artigo 205.º do TFUE¹⁹, tendo em vista a coerência (horizontal) e consistência (vertical) do ator europeu²⁰ na arena internacional. A diferenciação das políticas (*policy differentiation*), em termos da natureza e do grau de envolvimento da União, dos respetivos *outputs* e das competências das instituições, é um dos elementos que explica a complexidade da coordenação europeia em matéria de política externa (Brandão, 2016).

¹⁸ Para mais informação, consultar a página do Serviço dos Instrumentos de Política Externa https://ec.europa.eu/fpi/index_en.

¹⁹ Ver ainda: artigo 18.º, n.º 4; art. 21.º, n.º 3; art. 26.º, n.º 2; art. 29.º, do TUE.

²⁰ Ver: artigo 13.º, art. 16.º, n.º 6, do TUE; art. 7.º do TFUE.

O papel das Instituições da UE no ciclo político da PESC

Definição da agenda: entre a centralidade do Conselho Europeu e o ativismo da Comissão e do PE

O ciclo da política começa pela inserção de um assunto na agenda política, tornando-se assim uma questão de interesse²¹ (Young e Roederer-Rynning, 2020, 44). Em consonância com a natureza intergovernamental da PESC, o TUE consagrou a centralidade da instituição onde têm assento os representantes dos EM ao mais alto nível (Chefes de Estado ou de Governo), afirmando-se assim como *agenda-setter*, *policy-shaper* e decisor político (não-legislativo). Em síntese, podemos afirmar que a instituição contribui para a definição da agenda, ao estabelecer as prioridades, para a formulação e execução da política, ao apelar e apoiar a ação por parte das outras instituições e dos EM, e para a monitorização, ao avaliar a mesma (Anghel *et al.* 2022, 39). A liderança do Conselho Europeu não depende apenas do assunto, mas também do momento da sua intervenção (como gestor de crises, como desbloqueador de impasses, como *shaper*, como estratega, normalmente relacionado com a urgência e sensibilidade do problema (Van Middelaar e Puetter, 2022).

Desde logo, e nos termos dos artigos 22.º e 26.º do TUE, cumpre ao Conselho Europeu definir as prioridades e os interesses estratégicos da UE, bem como os objetivos e as orientações gerais da PESC, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa, o que permite à instituição ser um *agenda-setter* estratégico. O primeiro documento estratégico neste domínio, a “Estratégia Europeia de Segurança”, foi aprovada pelo Conselho Europeu de Bruxelas, em dezembro de 2003, e substituída pela “Estratégia Global da UE para a política externa e de segurança”, adotada pela instituição em junho de 2016 (European Council, 2016).

²¹ “Issue of concern” no original.

Para lá desta dimensão estratégica, a instituição contribui para inserir na agenda ou para manter e/ou tornar prioritários assuntos através das suas reuniões ordinárias²², extraordinárias²³, temáticas²⁴, e também informais²⁵. Os estudos sobre o conteúdo das reuniões demonstram que as questões de política externa ocupam um lugar cimeiro nas preocupações dos Chefes de Estado ou do Governo, apenas superadas pelas questões macroeconómicas e, no mandato de Tusk, pela questão migratória.²⁶ Uma análise distinta, centrada nas dinâmicas da formação da agenda (Carammia, Princen e Timmermans, 2016), demonstra que o Conselho Europeu adota quer o *selective targeting*²⁷ quer o *routine monitoring*²⁸, incluindo a tendência para o desenvolvimento deste último modo de operar.

²² Habitualmente, quatro por ano, conforme reiterado pela “Agenda dos Dirigentes”: “Europe’s role in the world will be on the agenda of every European Council meeting. Some issues will be linked to international developments, while others will be strategic discussions or preparations for important meetings with partners.” (European Council, 2020).

²³ “Se um acontecimento internacional assim o exigir, o Presidente do Conselho Europeu convocará uma reunião extraordinária do Conselho Europeu, a fim de definir as linhas estratégicas da política da União relativamente a esse acontecimento.” (artigo 26.º do TUE) A título exemplificativo, de referir a reunião extraordinária em 21 de setembro de 2001, convocada na sequência dos ataques terroristas de 11 de setembro, que definiu o primeiro plano de ação europeu no âmbito da luta contra o terrorismo.

²⁴ E.g. Conselho Europeu de 19/20 dezembro de 2013, dedicado à PCSD, o primeiro sobre este tema após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa; Conselho Europeu de 16 de setembro de 2010 dedicado às relações externas da União.

²⁵ E.g. Reunião Informal dos Chefes de Estado ou de Governo em 12 de fevereiro de 2015, na sequência dos ataques terroristas de Paris. O Conselho Europeu também realiza reuniões informais ou extraordinárias com países terceiros (e.g. Reunião dos Chefes de Estado ou de Governo da UE com a Turquia em 29 de novembro de 2011, no âmbito do então em curso processo negocial conducente ao alargamento).

²⁶ Ver: Alexandrova *et al.*, 2014, para o período 1975-2012; Alexandrova, 2015, para período 12/2009-11/2014; Drachenberg, 2018, para o período 12/2014-06/2017; Anghel e Drachenberg, 2019 para uma comparação entre as presidências de Herman Van Rompuy e Donald Tusk.

²⁷ “[T]he European Council moves from one issue to the next as it selectively intervenes in issue areas that are at the top of the EU’s agenda” (Carammia, Princen e Timmermans, 2016, 812).

²⁸ “[T]he European Council gives more sustained attention to a range of issues to keep tabs on them” (Carammia, Princen e Timmermans, 2016, 812).

Os resultados consensualizados nas reuniões formais ficam vertidos nas Conclusões²⁹, um documento que, embora não seja juridicamente vinculativo, molda a agenda política da UE e o trabalho das restantes instituições. Cumpre ainda à instituição a adoção da Agenda Estratégica para a UE, que define as áreas prioritárias da ação da organização³⁰. Complementarmente, de destacar o trabalho do Presidente da instituição ao nível do diálogo interinstitucional³¹ e diplomático³².

O Conselho Europeu também se tem afirmado como um *agenda-setter* no contexto de crises, internas e externas (Anghel, Drachenberge e de Finance 2016)³³. Nas palavras do primeiro Presidente da instituição, Herman Van Rompuy,

[K]eeping out of day-to-day business which the other institutions do much better (in the well-tested framework of the “Community Method”), yet springing into action to deal with the special cases – changing the treaty, letting new members in the club, dealing with a crisis. (Van Rompuy, 2012, 6)

²⁹ Excetuando o caso das reuniões informais, que adotam Declarações. As Conclusões do Conselho Europeu estão disponíveis em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/conclusions/>.

³⁰ Ver: “Uma Nova Agenda Estratégica para 2019-2024”, aprovada em 20 de junho de 2019, e “Agenda dos Dirigentes 2020-2021”, adotada na reunião extraordinária do Conselho Europeu de 1 e 2 de outubro de 2020.

³¹ E.g. Reuniões com membros da Comissão, com o Presidente do Conselho Europeu, com os embaixadores do Coreper II, com enviados especiais.

³² E.g. Reuniões e conversas telefónicas com representantes de países terceiros; visitas a países terceiros; participação em sessões de organizações internacionais e em conferências internacionais. Em janeiro de 2022, no âmbito da visita à Eslováquia, que teve como principal ponto da agenda a questão da Ucrânia, o atual Presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, afirmou: “a threat against Ukraine is a threat against Europe. That is why we are committed to supporting de-escalation, which we hope can be achieved through diplomatic channels.” (Michel, 2022)

³³ “One of the most striking development in recent years has been the substantial evolution in the working methods and formations of the European Council. As a result of the series of crisis of the last decade, we have witnessed an exponential increase in the number and types of meetings. All meetings are indeed meetings of Heads of State or Government, but not all meetings are formal European Council meetings.” (Anghel *et al.*, 2021, III)

Da análise conjunta das Conclusões do Conselho Europeu e do Conselho dos Negócios Estrangeiros, no período compreendido entre 2014 e 2019, Lehne e Siccardi (2020) concluíram que 45% das conclusões incidiram sobre acontecimentos na vizinhança da UE³⁴. O estudo do EPRS sobre os assuntos chave do Conselho Europeu vai na mesma linha:

The security landscape has strongly deteriorated in the EU's neighbourhood in the past half-decade, both in the south and in the east. This has led the European Council to devote much of its attention to monitoring crises in the Middle-Eastern and North African (MENA) countries of the southern neighbourhood, such as Libya and Syria, as well as in the eastern neighbourhood, in particular in Ukraine, and more recently, in Belarus. (Anghel *et al.* 2021, 77)

Não dispondo de uma estrutura administrativa permanente, concorrem, para a sua continuidade, o Presidente da instituição e o AR, que, apesar de não ser membro da instituição, participa nos trabalhos (artigo 15.º do TUE) e desempenha um papel relevante na ligação interinstitucional (Conselho, Comissão, Conselho Europeu); e, para o apoio à decisão, o Conselho e a Comissão, sendo habitual solicitar a esta a elaboração de relatórios preparatórios (temáticos ou geográficos). O Presidente da instituição também representa a UE em matérias da PESC, “sem prejuízo das atribuições” do AR (artigo 15.º do TUE).

Um ator menos óbvio, mas também relevante nesta fase do ciclo político é a Comissão. Globalmente, a Comissão desempenha um

³⁴ Os autores identificaram como os principais temas/países: migração; Ucrânia; Síria; Líbia; Brexit; Israel/Palestina/Processo de Paz no Médio Oriente; Alterações Climáticas; Bósnia e Herzegovina; Venezuela; Irão; Terrorismo no Levante; Turquia; Comércio; República Centro Africana; Coreia do Norte.

papel importante na definição da agenda da UE. Embora não esteja elencado na lista de competências formais que lhes são atribuídas pelos Tratados, o seu papel de definidor de agenda (*agenda-setter*) deriva destas últimas. Com efeito, é atribuída à Comissão a função de promover “o interesse geral da União” e tomar “as iniciativas adequadas para esse efeito” (artigo 17.º, n.º 1 TUE). Esta competência está definida em termos propositadamente vagos, o que permite à Comissão influenciar os assuntos que merecem a atenção da UE, por exemplo, lançando regularmente documentos (documentos de trabalho, relatórios, comunicações, etc.) onde contextualiza e avalia a evolução de um determinado setor ou política, estabelece objetivos de curto e longo prazo e apresenta soluções para os problemas que considera necessitarem de resposta urgente, frequentemente envolvendo na discussão do problema e das propostas apresentadas os diferentes *stakeholders* e a sociedade civil (Rhinard, 2016, 208).

Fundamental para a relevância da instituição como *agenda-setter* tem sido também o processo de presidencialização, a que assistimos nos últimos anos. Mais do que um *primus inter pares*, o Presidente da Comissão desempenha hoje uma função clara de direção e liderança política do Colégio, tendo um papel central na nomeação dos restantes comissários, na alocação dos portfolios (pastas³⁵) e na organização da Comissão. Os Comissários respondem perante o Presidente e são obrigados a demitir-se caso este o exija. Acresce que as prioridades definidas pelo Presidente para o seu mandato (anunciadas durante o processo de candidatura ao cargo) contribuem decisivamente para a definição da agenda da própria instituição, informando os seus programas de trabalho anuais (*work programmes*). Na medida em que a Comissão tem o quase monopólio da iniciativa legislativa, estas orientações políticas servem, portanto, de enquadramento a uma parte significativa das propostas legislativas

³⁵ Isto é, a área específica que fica sob a sua responsabilidade.

(mas também das não legislativas) apresentadas pela instituição, influenciando o caminho seguido pela UE.

No domínio específico da PESC, é visível a importância que, por exemplo, os dois últimos presidentes da Comissão atribuem ao papel da UE como ator global. Jean-Claude Juncker tinha entre as suas 10 prioridades o objetivo de tornar a Europa um ator global mais forte (Juncker, 2014), o mesmo acontecendo com a atual Presidente, Ursula von der Leyen, que contava entre as suas 6 prioridades o propósito de tornar a Europa mais forte no mundo (von der Leyen, 2019a). De referir que para além de informarem o programa de trabalho das duas Comissões, estas prioridades influenciaram a própria organização interna da Comissão. Por exemplo, Juncker criou um grupo de comissários para a ação externa³⁶, encarregado de debater com os outros comissários todos os assuntos relativos à ação externa. No mesmo sentido, von der Leyen criou um Grupo para a Coordenação Externa (EXCO) cujo objetivo é preparar as reuniões do Colégio de Comissários no que respeita aos assuntos com dimensão externa. A nova Presidente da Comissão tem também afirmado recorrentemente a necessidade de uma ligação estreita entre a dimensão interna e a dimensão externa, que aliás apresentou como definidora da sua Comissão geopolítica (Comissão Europeia, 2020).

Apesar do exposto, este papel de *agenda-setter* da Comissão é, no domínio da PESC, menos evidente do que em outras áreas. Desde logo porque não há, em matéria de PESC, atos legislativos. Ademais, como notado acima, os tratados reservam ao Conselho Europeu a definição dos objetivos e das orientações gerais neste domínio. Porém, a ausência de competências formais substantivas em matéria de PESC, não impediu a Comissão de expandir a sua influência, para lá da mera “associação” que os Tratados previam

³⁶ Presidido pela então Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão, Federica Mogherini.

inicialmente. A convergência de alguns fatores explica este ativismo da Comissão. O TL (2009) colocou sob um mesmo título (Título V) as disposições gerais relativas à ação externa e as específicas relativas à PESC e encarregou o Conselho e a Comissão de assegurarem a coerência entre os vários domínios da ação externa (que incluem, mas não se limitam à PESC³⁷), cooperando para tal (art. 21.º, n.º 3 TUE). Nesta tarefa, as duas instituições são assistidas pelo Alto Representante, cargo que resultou da fusão dos cargos de Alto-Representante para a PESC e de comissário das relações externas³⁸. A nova figura introduzida pelo TL, preside ao também novo SEAE e tem assento simultaneamente na Comissão, sendo um dos Vice-Presidentes da instituição, e no Conselho, onde preside à formação³⁹ dos Negócios Estrangeiros⁴⁰.

Muita embora o legislador tenha deixado claro que, em matéria de PESC, o Alto Representante não está sob a alçada da Comissão, esta novidade abriu a porta à produção de documentos conjuntos (designados pela sigla “JOIN”) entre a Comissão e o Alto Representante, em matéria de PESC, facilitando a influência da Comissão no estabelecimento de assuntos prioritários. Esta participação da Comissão na definição da agenda da PESC é potenciada pelas disposições do Tratado que preveem que o Alto Representante “com o apoio

³⁷ Podem incluir-se na dimensão externa a política comercial comum, a política de cooperação para o desenvolvimento, a política europeia de vizinhança, a ajuda humanitária, entre outras.

³⁸ Desde 2009 exerceram a função de Alto(a) Representante: Catherine Ashton (2009-2014), Federica Mogherini (2014-2019), e Josep Borrell (2019-presente).

³⁹ Apesar de ser considerado uma entidade jurídica única, o Conselho reúne-se em 10 formações diferentes (a nível ministerial) de acordo com o assunto a tratar: agricultura e pescas; ambiente; assuntos económicos e financeiros; assuntos gerais; competitividade; educação, cultura, juventude e desporto; emprego, política social, saúde e consumidores; justiça e assuntos internos; negócios estrangeiros; transportes, telecomunicações e energia. Cf. Conselho Europeu/Conselho da UE. Formações do Conselho. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/configurations/> [17.01.2022].

⁴⁰ O chamado duplo-chapéu.

da Comissão”⁴¹ pode “submeter ao Conselho todas as questões do âmbito da política externa e de segurança comum e apresentar-lhe, respetivamente, iniciativas e propostas” (*joint proposal*) (art. 30.º TUE). Acresce que o Presidente da Comissão tem assento no Conselho Europeu (embora sem direito de voto) o que lhe permite participar nas reuniões desta instituição e, portanto, na discussão das orientações gerais para a PESC.

Um outro fator que ajuda a explicar esta influência da Comissão na definição da agenda da PESC, prende-se com um elevado grau de inter-relação entre as políticas da UE. O fim (pelo menos formal) da estrutura de pilares e o reconhecimento de personalidade jurídica à UE favorece a interdependência entre os vários domínios da ação externa e entre estes e as restantes políticas da UE. A ideia de uma abordagem compreensiva (global) (*comprehensive approach*) ganhou espaço na narrativa europeia, sobretudo a partir de 2013⁴², significando que na sua ação externa a UE deve servir-se do conjunto de instrumentos e recursos de que dispõe e que a responsabilidade nestas matérias deve ser partilhada entre as instituições e os EM. Esta abordagem global foi depois reafirmada na Estratégia Global (European Council, 2016).

Dado que o mercado interno é o domínio privilegiado de atuação da Comissão e que uma parte significativa das políticas da UE apoia-se ou tem impacto neste domínio, a Comissão tem sido hábil a “jogar a carta do mercado” (Brandão e Camisão, 2021) para

⁴¹ Também podem fazê-lo os EM e o Alto Representante a título individual (art. 30.º TUE).

⁴² Data da comunicação conjunta da Comissão e da Alta Representante ao PE e ao Conselho intitulada “Abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos”, JOIN(2013) 30 final, 11.12.2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=en> [17.01.2022]. A ideia foi depois reafirmada na Estratégia Global da UE para a política externa e de segurança (European Council, 2016). Conforme clarificado no documento, ‘global’ não se aplica apenas à dimensão geográfica, significando também a referida diversidade de políticas e instrumentos.

entrar em áreas que não são tradicionalmente da sua competência, através da apresentação de propostas em áreas que são o seu palco privilegiado de ação. O exemplo da cibersegurança é ilustrativo do uso deste expediente pela Comissão. Perante a ausência de uma estratégia comum da UE na área da cibersegurança, a Comissão foi introduzindo o tema nas suas comunicações, começando por sublinhar os custos que o cibercrime representava para o mercado e apresentando propostas para contrariar estes prejuízos, por exemplo no domínio das tecnologias da informação. A repetição da narrativa em documentos e discursos oficiais contribuiu para a definição do problema e para catapultar o cibercrime para um lugar cimeiro da agenda europeia (Brandão e Camisão, 2021).

Tal como a Comissão, também o PE⁴³, sendo um ator menos óbvio na fase de agendamento, tem conseguido afirmar o seu papel. Apesar de o TL não ter alterado a natureza intergovernamental da PESC, é possível constatar uma crescente presença do PE não só como *agenda-setter* e *policy shaper*, mas também como “ator diplomático” (Goignard, 2020), quer por iniciativa e ativismo da própria instituição⁴⁴ potenciando instrumentos *soft* e mecanismos informais⁴⁵, quer no âmbito da “*Comprehensive Approach*” da UE que requer a coordenação interpolíticas e interinstitucional na ação externa da UE.

O PE pode influenciar a agenda, desde logo, no âmbito do direito, consagrado pelo TUE, de consulta e informação por parte de outras instituições (artigo 118.º do Regimento do PE). Assim,

⁴³ Os excertos sobre o PE integram uma versão adaptada e atualizada de Brandão, 2021.

⁴⁴ De facto, “the EP’s engagement and influence in the field of foreign policy is to a large extent dependent on its own political will and the translation of this will into concrete initiatives, following a pattern typical for the ‘self-empowerment’ strategy pursued by the EP in numerous areas for decades.” (Goignard, 2020, 109)

⁴⁵ Objeto do presente capítulo, que incide sobre a PESC, não contemplando a articulação desta com outras áreas de política pública no âmbito da *Comprehensive Approach*.

cumprir ao Conselho Europeu apresentar um relatório (oral) ao PE após cada uma das suas reuniões (artigo 15.º do TUE). É habitual a troca de pontos de vista entre as duas instituições, aquando das reuniões do Conselho Europeu, que têm como primeiro ponto de agenda a intervenção do Presidente do PE a convite da instituição seguido de um debate, e ainda, informalmente, todos os meses, entre os respetivos Presidentes. O Alto Representante deve consultar regularmente a instituição parlamentar sobre os principais aspetos e as opções fundamentais da política, bem como sobre a evolução da mesma, velando “por que as opiniões daquela instituição sejam devidamente tidas em conta” (artigo 36.º do TUE). Em cumprimento do disposto pelo “Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira” (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão Europeia 2013), o AR transmite ao PE um relatório sobre os principais aspetos e as opções fundamentais da PESC.⁴⁶

O dever de informar e consultar o PE foi reforçado pela Declaração do AR sobre responsabilidade política: reuniões conjuntas de consulta entre grupos de eurodeputados e membros do Comité Político e de Segurança do Conselho, do SEAE e da Comissão, sobre as missões civis previstas e em curso; na esteira do Acordo Interinstitucional de 2002, direito da Comissão Especial do PE a aceder a informações confidenciais; troca de pontos de vista com os chefes de missão, chefes de delegação e outros altos funcionários da UE no decurso de reuniões e audições das comissões parlamentares; convite ao AR para comparecer perante o PE pelo menos duas vezes por ano (Conselho da União Europeia, 2010).

⁴⁶ E.g. Relatório do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança dirigido ao Conselho “Relatório PESC – As nossas prioridades em 2020”. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5194-2021-INIT/pt/pdf>.

Uma segunda via estabelecida pelo TUE está associada ao debate sobre os progressos realizados na execução da PESC, incluindo a PCSD (artigo 36.º do TUE). Neste contexto, e por iniciativa do PE, a sua Comissão de Assuntos Externos elabora um relatório anual sobre a execução da Política Externa e de Segurança Comum⁴⁷. Nestes relatórios, o PE tem reiterado a necessidade de “uma ação mais forte, mais ambiciosa, credível, estratégica e unificada da UE na cena mundial”, pelo que os EM e o Conselho devem ter “a coragem de utilizar da forma mais eficiente todos os instrumentos de política externa previstos nos tratados”, e também melhorar o processo de decisão, designadamente através da votação por maioria qualificada (no Conselho), sobretudo em matéria de direitos humanos e de missões civis (PE, 2021). Complementarmente a estes debates, a Conferência dos Presidentes do PE pode inserir na agenda do plenário debates sobre questões específicas, com a presença do AR.

Em reação a acontecimentos e crises internacionais, as resoluções⁴⁸ (não-legislativas) do PE têm contribuído para inseri-los ou para mantê-los na agenda da UE, e/ou reforçar a priorização dos mesmos, e/ou para evidenciar as suas implicações ao nível dos di-

⁴⁷ Cumpre ao Presidente da instituição transmitir esta resolução ao Presidente do Conselho Europeu, ao Conselho, à Comissão, ao Alto Representante e aos Estados Membros. O PE também elabora um relatório anual sobre a execução da PCSD.

⁴⁸ Em 2021, o PE adotou ou iniciou (processo não concluído) 337 resoluções e iniciativas, das quais 123 no domínio das relações externas (e.g. Resolução de 16 de setembro de 2021, sobre uma nova estratégia UE-China; Resolução de 7 de outubro de 2021, sobre a situação dos direitos humanos em Mianmar, incluindo a situação dos grupos religiosos e étnicos), associadas a diversas áreas de política pública, das quais 2 especificamente relacionadas com a PESC (Relatório sobre a execução da política externa e de segurança comum - relatório anual de 2021; Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2021, sobre o regime global de sanções da UE em matéria de direitos humanos (Lei Magnitsky da UE)). (Dados relativos ao período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2021, recolhidos através de pesquisa realizada no *Legislative Observatory* do Parlamento Europeu. Disponível em <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>).

reitos humanos⁴⁹. O pluralismo ideológico e a diversidade nacional dos parlamentares, associado à autonomia política do PE em relação ao Conselho Europeu, ao Conselho e à Comissão, favorecem um agendamento dinâmico e heterogéneo. De apoio ao trabalho parlamentar, de referir o contributo dos documentos produzidos pelo Serviço de Estudos do PE⁵⁰ e por *think-tanks*⁵¹.

No patamar das macro decisões, o PE tem, ao longo dos anos, influenciado a agenda, designadamente no âmbito da revisão dos Tratados. A título de exemplo, recorde-se a proposta de criação de um “Serviço Diplomático Europeu”, que foi contemplada pelo TL ao estabelecer o atual Serviço Europeu de Ação Externa.

Formulação da Política e Decisão: A dança das quatro instituições guiada pelo Conselho Europeu

Identificado o assunto/problema, é necessário então formular propostas de ação/resolução e decidir o que fazer, i.e., qual a proposta a seguir (ou não) (Young e Roederer-Rynning, 2020, 44). Também nesta fase, o papel do Conselho Europeu sobressai. Os meios

⁴⁹ Neste domínio, o PE tem dado particular destaque aos defensores dos direitos humanos, à liberdade de expressão aos direitos das mulheres e das crianças, à tortura e pena de morte, ao tráfico de seres humanos, ao direito de um ambiente seguro, aos direitos dos migrantes, entre outros. Mais recentemente, tem sublinhado as consequências da pandemia da COVID-19. Ver: Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de janeiro de 2021, sobre os direitos humanos e a democracia no mundo e a política da União Europeia nesta matéria – Relatório anual de 2019, cuja relatora principal foi a eurodeputada portuguesa, Isabel Santos, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0259_PT.html.

⁵⁰ E.g. Estudos anuais - *Peace and Security Outlook* e *Mapping threats to peace and democracy worldwide - Normandy Index*; estudos temáticos (*thematic studies*) da série *Peace and Security*. Para mais informação sobre os produtos e serviços do European Parliament Research Service (EPRS), consultar: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/pt/>.

⁵¹ Disponibilizados no *website* “Think Tank” do PE: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/home>.

utilizados para influenciar a formação da agenda são igualmente utilizados pela instituição para moldar a formulação da política. Em termos de decisão, o Conselho Europeu afirma-se como um decisor político e estratégico, desde logo ao deliberar sobre os documentos estratégicos. Neste sentido, é considerado o “supremo decisor da União” (Van Middelaar e Puetter, 2022). O TL contribuiu ainda para o reforço da sua presença como decisor graças a três alterações: a possibilidade de adotar, por unanimidade, uma decisão que determine que o Conselho delibere por maioria qualificada (artigo 32.º, n.º 3, do TUE); a criação do cargo de Presidente, que garante a continuidade do trabalho da instituição; o poder de nomear o AR e de pôr termo ao seu mandato, deliberando por maioria qualificada e com o acordo do Presidente da Comissão (artigo 18.º, n.º 1, do TUE).

A par do Conselho Europeu, o Conselho é outro ator óbvio na fase de formulação da política e de decisão. Os Tratados reservam ao Conselho a competência para elaborar a PESC e adotar as decisões necessárias à definição (e execução) dessa política (com base nas linhas gerais e orientações definidas pelo Conselho Europeu) (art. 26.º n.º 2 TUE). As duas instituições são também formalmente responsáveis pela decisão (art. 31.º TUE), deliberando por consenso e unanimidade⁵² (salvo as exceções previstas no n.º 2 do artigo 31.º TUE).

Apesar de as reuniões mais mediatizadas do Conselho serem as ministeriais, uma parte significativa das negociações no (e das decisões do) Conselho em diversas áreas de política da UE tem lugar

⁵² Em 2018, a Comissão liderada por Jean-Claude Juncker apresentou uma proposta para estender a votação por maioria qualificada às decisões no domínio da PESC, de forma a tornar a decisão da UE mais célere e atempada. Cf. Comissão Europeia. A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy, COM(2018) 647 final, 12.09.2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN> [20.01.2022]. Esta discussão foi retomada pela atual Presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen.

no comité que apoia as reuniões ministeriais, designado Comité dos Representantes Permanentes dos governos junto da UE (COREPER), e nos órgãos preparatórios do Conselho: comités e grupos de trabalho (*working parties*) especializados⁵³. A nível ministerial, nas negociações sobre temas relacionados com a PESC, destaca-se o Conselho dos Negócios estrangeiros (CNE)⁵⁴, presidido pelo Alto Representante, cujo trabalho é apoiado por várias instâncias preparatórias (para além do já referido COREPER), nomeadamente: o Comité Político e de Segurança (CPS)⁵⁵, o Comité Militar⁵⁶, o Comité para os Aspectos Cívicos da Gestão de Crises (CIVCOM)⁵⁷ e os grupos de trabalho PESC⁵⁸. De notar, no entanto, que a literatura tem apontado para um gradual “eclipsar” da importância do CNE no domínio da política externa, como resultado direto da afirmação do

⁵³ O Conselho tem mais de 150 comités e grupos de trabalho especializados.

⁵⁴ De referir, no entanto, que as propostas em discussão no Conselho podem ser adotadas por qualquer formação ministerial, o que resulta do facto de o Conselho ser uma entidade legal única.

⁵⁵ Composto pelos embaixadores dos 27 EM, reúne-se pelo menos duas vezes por semana. É o comité responsável pela PESC e pela política comum de segurança e defesa (PCSD). De entre as suas funções contam-se: monitorizar a situação internacional; fazer recomendações ao Conselho sobre abordagens estratégicas e opções políticas; dar orientações ao Comité Militar, ao Grupo Político-Militar e ao Comité para os Aspectos Cívicos da Gestão de Crises; e assegurar o controlo político e a direção estratégica das operações de gestão de crises. Cf. Conselho Europeu/Conselho da UE. Comité Político e de Segurança. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/> [18.01.2022].

⁵⁶ Composto por Chefes de Estado Maior dos EM, regularmente representados pelos chamados Representantes Militares permanentes (MilReps), dirige as atividades militares no contexto da UE e fornece aconselhamento político e recomendações ao CPS sobre questões militares da UE. Cf. Conselho Europeu/Conselho da UE. Comité Militar da UE. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/> [18.01.2022].

⁵⁷ Composto por representantes dos EM. Presta aconselhamento ao CPS sobre aspectos cívicos da gestão de crises. Cf. Conselho Europeu/Conselho da UE. Comité para os Aspectos Cívicos da Gestão de Crises (CIVCOM). Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/> [18.01.2022].

⁵⁸ Cf. Política Externa e de Segurança Comum – O papel do Conselho e do Conselho Europeu. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4413645> [18.01.2022].

Conselho Europeu como o centro estratégico mais importante no que respeita à decisão no domínio da PESC no pós-Lisboa (Maurer and Wright, 2021).

Esta centralidade do Conselho Europeu limita também a margem de influência da Comissão, na medida em que diminui os fóruns em que esta influência pode ser exercida. Porém, não deve ser esquecido que, por participar nas reuniões do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão está numa posição privilegiada para advoogar as preferências da instituição. É verdade que, para além da possibilidade de apresentar iniciativas ou propostas conjuntas com o Alto Representante (já referida anteriormente), a Comissão não tem um papel formal na formulação e decisão da PESC. Mas, como notado nas críticas apontadas ao modelo do ciclo político, a fase da formulação da política ocorre frequentemente em simultâneo com a fase de *agenda-setting* (podendo mesmo precedê-la), sendo difícil a desagregação das duas fases. Neste sentido, a Comissão aproveita a fase de definição da agenda para identificar as propostas que, no seu entender, melhor servem o interesse geral.

As ideias inicialmente expressas pela Comissão são frequentemente endossadas por outros atores institucionais (caso do Conselho Europeu), levando-os a instar a Comissão a apresentar propostas concretas nessas matérias, o que potencia o ativismo da instituição. Aos documentos mais exploratórios, seguem-se normalmente comunicações cada vez mais estruturadas, onde são apontadas medidas e ações concretas, frequentemente com um período temporal definido. É importante notar que esta apresentação de propostas da Comissão resulta normalmente de uma auscultação alargada feita pela instituição, e do seu conhecimento sobre as preferências dos EM e dos outros atores envolvidos no processo de *policy-making* da UE. O recurso à auscultação pública (restrita a determinados *stakeholders* ou alargada à sociedade civil, dependendo dos casos), bem como a consulta de peritos, são exemplos de estratégias que permitem à Comissão legitimar as suas propostas.

A Comissão é também exímia em explorar as relações que tem com outros atores (governamentais e não governamentais) para forjar coligações que ajudam as suas propostas preferidas a avançar. A literatura tem demonstrado, por exemplo, que não é invulgar a Comissão aguardar por uma determinada presidência do Conselho⁵⁹ para introduzir uma proposta (Van Gruisen e Crombez, 2021). No domínio específico da PESC (e da PCSD), a Comissão explora a relação privilegiada com o Alto Representante, apresentando propostas conjuntas, que serão catapultadas pelo papel relevante que este último tem em matéria de política externa.

A Comissão explora ainda a relação que tem com os atores privados (por exemplo no sector industrial e empresarial) na medida em que a área da segurança (e também a da defesa) implica o desenvolvimento e comercialização de produtos pelo setor privado. Sendo um “empreendedor de política” (*policy entrepreneur*) (Kingdon, 2003), a Comissão é também hábil na utilização de estratégias destinadas a “amaciar” (*softening up*) os decisores políticos. A construção de uma narrativa através da repetição recorrente de uma ideia nos discursos do Presidente e dos Comissários e nos documentos oficiais da instituição é um exemplo dessas estratégias. Por outro lado, importa referir que a Comissão, reconhecida pelas competências negociais dos seus funcionários, participa nas discussões do CPS e de outras estruturas do Conselho que discutem e preparam as decisões do CNE nas suas diferentes configurações (NE, NE defesa, NE desenvolvimento e NE comércio).

⁵⁹ A presidência do Conselho (com exceção da formação dos negócios estrangeiros) é assumida rotativamente por um EM por um período de seis meses. Durante cada semestre a Presidência tem como funções dirigir as reuniões nos diversos níveis do Conselho (grupos de trabalho; comités especializados; Comité dos Representantes Permanentes - COREPER; reuniões ministeriais). Para garantir a consistência dos trabalhos, o TL instituiu os trios, isto é, os EM que exercem a presidência têm de trabalhar em conjunto em grupo de três para definirem objetivos de longo prazo. Cf. Conselho Europeu/Conselho da UE. A Presidência do Conselho da UE. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/presidency-council-eu/> [18.01.2022].

Quanto ao PE, o seu papel na fase da formulação da política, sendo menos óbvio, não é irrelevante. Diferentemente das políticas inscritas no TFUE, no âmbito da PESC, o PE apenas pode apresentar recomendações ao Conselho, à Comissão e ao AR (artigo 36.º do TUE; artigo 118.º do Regimento do PE).⁶⁰ Apesar de se tratar de um instrumento *soft*, a recomendação permite ao PE pronunciar-se e influenciar a formulação da decisão, cumprindo ao Conselho a decisão, incluindo a incorporação (ou não) das sugestões da instituição parlamentar. A consulta regular por parte das outras instituições, anteriormente referida, também constitui uma oportunidade para a instituição moldar a PESC.

Para lá do tratado, o papel de *policy shaper* tem sido desenvolvido sobretudo por iniciativa da própria instituição, com particular relevo em três domínios que se inter-relacionam. Desde logo, como “força moral” (Bajtay, 2015)⁶¹, promovendo a proteção dos direitos humanos, através de: resoluções (não-legislativas) “de urgência”, em reação a crises e situações que atentam contra os referidos direitos⁶²; incentivo ao diálogo entre parlamentares, autoridades locais e organizações da sociedade civil; criação de redes de defensores dos direitos humanos em países terceiros; Prémio Sakarov para a Liberdade de Pensamento, atribuído pela primeira vez em 1988⁶³, respetiva rede de laureados e programa de formação anual em

⁶⁰ A título de exemplo, ver: “Recomendação do Parlamento Europeu, de 16 de setembro de 2021, ao Conselho, à Comissão e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança referente ao rumo das relações políticas entre a UE e a Rússia. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0383_PT.html.

⁶¹ “Over the years, the Parliament has built up a reputation of guardian of European values and strong supporter of human rights worldwide.” (Bajtay 2015, 23)

⁶² “Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de janeiro de 2022, sobre violações das liberdades fundamentais em Hong Kong”. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0011_PT.html.

⁶³ Em 2021, foi atribuído ao ativista e prisioneiro político russo Alexei Navalny. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/pt/home>.

Bruxelas e no Centro Inter-Universitário Europeu para os Direitos Humanos e a Democratização em Veneza (Bolsa Sakarov). No domínio da promoção da democracia e do Estado de Direito em países terceiros, o PE criou o *Democracy Support and Election Coordination Group* (DEG) para coordenar as suas atividades⁶⁴, incluindo observação eleitoral, apoio no período pré-eleitoral e após as eleições (“diálogos eleitorais parlamentares”), programas de apoio a membros e funcionários dos parlamentos, partidos políticos e organizações da sociedade civil; programa Solidariedade com Parlamentares para proteção de parlamentares em risco. Finalmente, no domínio da mediação e diálogo para prevenção e resolução de conflitos, de referir o papel dos eurodeputados como mediadores, os “Diálogos Jean Monnet” para fomentar a comunicação e o consenso interpartidário, o Programa de Jovens Líderes Políticos para promover a confiança e a reconciliação através do diálogo pacífico.

Importa ainda relevar a moldagem da política por via da *praxis* “diplomática” desenvolvida pelo PE no âmbito das delegações interparlamentares com vista a reforçar os contatos com os parlamentos dos países terceiros e promover os valores da União nos mesmos. Estas realizam reuniões, alternadamente no Parlamento de um país terceiro e no PE, e debates, em Bruxelas e Estrasburgo. O PE pode ainda decidir enviar deputados a países terceiros para participar em eventos ou acompanhar a situação política de país terceiro.⁶⁵ Por

⁶⁴ Em conformidade “Comprehensive Democracy Support Approach”, orientadora do trabalho do DEG, é definido o grupo de países prioritários, que, é 2021 incluía a Geórgia, Moldova, Ucrânia e Tunísia. Para mais informação, consultar o Programa de Trabalho Anual para 2021 do DEG, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/230327/DEG_Annual%20Work%20programme%202021.pdf.

⁶⁵ E.g. Entre 30 de janeiro e 1 de fevereiro de 2022, uma delegação composta por nove eurodeputados da Comissão dos Assuntos Externos realizou uma visita à Ucrânia: “The European Parliament’s fact-finding visit (...) demonstrated its solidarity with the Ukrainian people and was part of an extensive and coordinated diplomatic effort to de-escalate tension and avoid the disastrous consequences of a possible armed conflict.” (European Parliament delegation ends visit to Ukraine –

iniciativa dos eurodeputados, ainda que no plano não oficial, pelo que sem o apoio da instituição e não vinculando a mesma, podem ser criados grupos não-oficiais, incluindo “grupos de amizade” para debater as relações com países terceiros.⁶⁶

Finalmente, uma via com potencial está associada à elaboração conjunta de documentos estratégicos com base na proposta do AR (Goinard, 2020, 111), como exemplificado na área da Cooperação pelo “Consenso Europeu para o Desenvolvimento” produzido pelas três instituições (Conselho, PE e Comissão) em 2017.

Em termos de decisão, excluídos a adoção de atos legislativos e os respetivos procedimentos legislativos, aplicáveis às políticas públicas abrangidas pelo TFUE, o PE não tem presença na PESC. A única exceção reporta-se à decisão orçamental, ainda que a dotação afeta à PESC⁶⁷ seja pouco expressiva no total do orçamento supranacional⁶⁸ e os poderes do PE sejam limitados⁶⁹. Os acordos

Press Release 01-02-2022. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220131IPR22207/european-parliament-delegation-ends-visit-to-ukraine.](https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220131IPR22207/european-parliament-delegation-ends-visit-to-ukraine))

⁶⁶ E.g. Em novembro de 2021, foi criado o “Grupo de Amizade Indonésia-Parlamento Europeu” para o período 2021-2024. Apesar da exigência de transparência e de não interferência com as atividades oficiais do PE, o estatuto não-oficial destes grupos tem suscitado controvérsia. Ver: Nikolaj Nielsen (2020), “New oversight rules fail to catch MEP ‘friendship groups’”, *EUObserver* (03 Setepember). Disponível em: <https://euobserver.com/institutional/149312>.

⁶⁷ Reporta-se as despesas operacionais decorrentes de: “missões identificadas como mais importantes, nos termos do artigo 52.o, n.o 1, alínea g), do Regulamento Financeiro; outras missões (para operações de gestão de crises, prevenção, resolução e estabilização de conflitos, e acompanhamento e execução de processos de paz e de segurança); não proliferação e desarmamento; intervenções de emergência; ações preparatórias e de acompanhamento; representantes especiais da União Europeia” (PE, Conselho e Comissão, 2020).

⁶⁸ Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2014-2020 – 2 066 milhões de europeus (PESC - apoio à preservação da estabilidade através de missões e dos Representantes Especiais da União Europeia; PCSD - apoio à não proliferação e ao desarmamento), representando cerca de 0,22% do total do QFP (TCE 2019); QFP 2021-2017 – PESC 2 375 milhões de euros; defesa – 8 514 milhões de euros (Council of the European Union, 2020).

⁶⁹ O PE não é formalmente consultado nos seguintes casos: despesas com operações militares da PCSD, adoção de decisões individuais PESC com implicações orçamentais, adoção de decisões individuais PESC com implicações orçamentais

interinstitucionais entre o PE, o Conselho e a Comissão, sobre o financiamento da PESC (e.g. 1997, 2013) contribuíram para a melhoria dos procedimentos de consulta e informação, tal como o atual “Acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira”⁷⁰.

No âmbito da celebração de acordos internacionais, o PE deve ser informado durante todo o processo conducente à conclusão do acordo. Diferentemente de acordos noutros domínios, no âmbito da PESC, a celebração do acordo não depende da aprovação prévia pelo PE, podendo este, no entanto, apresentar recomendações ao Conselho.

No domínio institucional, o AR, o Presidente e restantes membros da Comissão “são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu” (artigo 17.º, n.º 7, do TUE), tendo ainda os candidatos de comparecer perante uma audição pública para avaliar a capacidade dos mesmos para o cargo. De referir ainda o envolvimento do PE na criação do SEAE: a organização e o funcionamento foram estabelecidos por decisão do Conselho da UE, sob proposta do AR, após consulta ao PE e aprovação da Comissão, tendo as comissões parlamentares competentes contribuído para o delineamento do novo serviço.

Execução: o tempo dos Estados Membros

Uma vez decidido o caminho a prosseguir, é necessário tornar efetiva/concretizar a decisão (Young e Roederer-Rynning, 2020,

(despesas com instrumentos extraorçamentais (e.g. Mecanismo Europeu de Apoio à Paz). Cumpre notar que se tem verificado uma tendência geral para o aumento do recurso a instrumentos extraorçamentais, incluindo na dimensão externa.

⁷⁰ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32020Q1222%2801%29>

44). De acordo com os artigos 24.º, n.º 1 e 26.º, n.º 3 do TUE, a execução da PESC cabe ao Conselho, ao Alto Representante (com o apoio do SEAE) e aos EM, utilizando os meios nacionais e os da União. Tal como referido acima, cumpre ao Conselho adotar as decisões⁷¹ necessárias à execução da PESC, em conformidade com interesses estratégicos, os objetivos e as orientações gerais definidos pelo Conselho Europeu (artigo 26.º, n.º 2 TUE). Neste âmbito, são de realçar as decisões sobre: medidas restritivas contra Estados terceiros, pessoas, entidades, e/ou organismos⁷²; medidas de apoio à implementação de tratados internacionais ou de programas/ações/planos de ação de outras Organizações Internacionais⁷³; representantes especiais da UE⁷⁴; missões da PCSD⁷⁵.

À semelhança do que acontece nas restantes fases do ciclo político, a Comissão tem na fase de execução um papel que, sendo menos óbvio do que o de outros atores, não deve ser negligenciado. Nesta fase, a intervenção da Comissão é potenciada pela inter-relação entre as políticas da dimensão externa e entre estas e as outras políticas da UE (já mencionada anteriormente), já que cabe, formalmente, à Comissão gerir o orçamento da UE, incluindo o

⁷¹ Em 2021, o Conselho adotou 118 decisões (Eur-Lex). Uma decisão pode ter por base uma proposta do AR ou de um EM.

⁷² E.g. Decisão 2014/512/PESC do Conselho de 13 de dezembro de 2014 que altera a Decisão 2014/145/PESC que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia; Decisão (PESC) 2021/2197 do Conselho de 13 de dezembro de 2021 que altera a Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos.

⁷³ E.g. Decisão (PESC) 2021/2309 do Conselho de 22 de dezembro de 2021 relativa às atividades de sensibilização desenvolvidas pela União para apoiar a aplicação do Tratado sobre o Comércio de Armas.

⁷⁴ Decisão (PESC) 2021/1011 do Conselho de 21 de junho de 2021 que nomeia o representante especial da União Europeia para o Sael.

⁷⁵ A PCSD é “parte integrante” da PESC, garantindo à UE uma capacidade operacional (artigo 42.º do TUE). E.g. Decisão (PESC) 2021/1143 do Conselho, de 12 de julho de 2021, relativa a uma Missão de Formação Militar da União Europeia em Moçambique (EUTM Moçambique).

orçamento destinado à PESC. Com efeito, sob a autoridade do Alto Representante, a Comissão executa o orçamento da PESC, destinado a financiar as missões civis, os Representantes Especiais da UE⁷⁶, ações de estabilização, assim como atividades bilaterais e multilaterais visando a não-proliferação e o desarmamento⁷⁷. Na estrutura orgânica da Comissão, cabe ao Serviço dos Instrumentos de Política Externa, criado no pós-Lisboa e que atua sob a Direção do Alto Representante, a responsabilidade pelas vertentes financeiras e operacionais da política externa da UE⁷⁸. Ainda assim, importa notar que uma parte significativa do orçamento da UE (cerca de 80%) é executado através da chamada “gestão partilhada” o que significa que, na prática, são os EM a distribuir os fundos e a gerir a despesa. Dito isto, precisamente pelo papel que tem na gestão de outras áreas da ação externa com implicações em matéria de política externa (caso, por exemplo, do comércio internacional ou da ajuda humanitária), bem como de políticas internas com uma dimensão externa (por exemplo, migração, asilo, ambiente, segurança interna, mercado interno), a Comissão é também responsável pela coordenação dos vários instrumentos à disposição da UE (estejam ou não no âmbito da PESC). Como já referido anteriormente, a adoção da Estratégia Global (2016) veio reforçar a ideia de uma abordagem que envolve todas as dimensões da UE (“whole of the EU approa-

⁷⁶ Os Representantes Especiais (RE) da UE têm como missão promover as políticas e os interesses da UE em regiões e países instáveis, bem como desenvolver esforços para a consolidação da paz, estabilidade e Estado de direito. Atualmente a UE tem RE para: Bósnia e Herzegovina, Ásia Central, Corno de África, Direitos Humanos, Kosovo, processo de paz do Médio Oriente, Região do Sael e Cáucaso do Sul, e crise na Geórgia. Cf. EEAS, EU Special Representatives. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en [20.01.2021].

⁷⁷ Cf. European Commission. Service for Foreign Policy Instruments, Common Foreign and Security Policy. Disponível em: https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/common-foreign-and-security-policy_en [20.01.2022].

⁷⁸ Cf. European Commission. Service for Foreign Policy Instruments. Disponível em: https://ec.europa.eu/fpi/index_en [25.01.2022].

ch”) (Mogherini, 2017, 12), incluindo na fase de implementação da Estratégia, janela de oportunidade prontamente aproveitada pela Comissão para aumentar a sua influência em áreas que tradicionalmente lhe estavam vedadas.

O contributo do PE para execução da PESC verifica-se por via indireta no exercício da sua função, partilhada com o Conselho, de Autoridade Orçamental, anteriormente referida. Também as já mencionadas atividades de observação eleitoral e de apoio à democracia e ao Estado de Direito, bem como a ação “diplomática” no âmbito das delegações interparlamentares, podem ser entendidas como práticas que contribuem para a execução da PESC e, conseqüentemente, para a presença e visibilidade internacionais da União. Finalmente, a influência sobre o executivo decorre da função de controlo democrático, contribuindo para *accountability* do mesmo na fase de implementação da PESC (Goirnard, 2020, 112).

Na fase de execução, pelas suas características, o Conselho Europeu passa para a categoria dos atores menos óbvios. A natureza bem como a composição e o funcionamento do Conselho Europeu não são propícios a uma função executiva. No entanto, de forma indireta, as decisões da instituição sobre os interesses estratégicos, os objetivos e as orientações gerais moldam as decisões de execução do Conselho da UE. De relevar ainda o contributo da instituição ao nível da gestão de crises, internas e externas (Anghel, Drachenberge e Finance, 2016; Van Middelaar e Puetter, 2022), como demonstrado pelo aumento do número de reuniões extraordinárias:

These exceptional meetings reveal the urgent need for policy responses from the top EU institution to deal with unexpected crises. The European Council’s agenda has shifted away from the earlier ‘potpourri’ of different issues to a single, specific topic capturing the leaders’ attention. Some experts even see the European Council turning into a ‘quasi-permanent’ forum for crisis management. (Anghel, Drachenberge e Finance, 2016, 4)

Ainda que o comportamento da Conselho Europeu varie em função da especificidade de cada crise, é possível identificar um padrão comum que compreende duas fases (Anghel, Drachenberge e Finance, 2016, 27): o Conselho Europeu começa por se centrar em iniciativas de curto-prazo em resposta a preocupações imediatas; numa segunda fase, reorienta-se para estratégias de longo prazo a fim de prevenir o efeito negativo das crises na UE. Neste contexto, de referir também o papel do Presidente da instituição na construção de consensos entre os EM e na declaração da perspectiva comum em resposta à crise. A título ilustrativo, a então AR, Catherine Ashton, foi a primeira a pronunciar-se, em nome da União, sobre a crise da Líbia, em 20 de fevereiro de 2011: “We condemn the repression against peaceful demonstrators and deplore the violence and the death of civilians.” (Ashton, 2011) Apesar desta presença crescente como gestora de crises, estudos evidenciam a limitação do papel da instituição condicionado quer pela sua natureza intergovernamental ao ritmo de reuniões esporádicas (Devuyst, 2012), quer pela preferência dos EM para agir bilateralmente (ou em pequeno grupo) em momentos críticos, sendo a sua liderança mais visível em assuntos não-controversos (e.g. não-proliferação de armas de destruição massiva; combate às armas ligeiras e de pequeno porte) (Leonardo, 2019).

Avaliação: monitorização informal num domínio intergovernamental

A última fase do ciclo traduz-se na monitorização e avaliação da efetiva concretização do que foi decidido e dos respetivos efeitos (pretendidos, inadequados, indesejados) (Young e Roederer-Rynning, 2020, 44) Tal como acontece na fase de execução, o Conselho Europeu tem uma competência menos óbvia na fase de avaliação,

porque não explicitada em Tratado, pelo que “[I]t is unclear how – by which means and through which mechanisms – the European Council is supposed to steer the rest of the EU’s institutional machinery” (Smeets e Beach, 2021, 2).

No entanto, ao longo dos anos, o Conselho Europeu tem reforçado o *follow-up* da execução das suas conclusões (Anghel e Drachenberg, 2019), introduzindo e desenvolvendo novas práticas, em linha com a vontade expressa por Herman Van Rompuy, e reiterada por Donald Tusk, no sentido de tornar esta monitorização regular. Para esta têm contribuído o trabalho do presidente da instituição, através de relatórios e de contatos com os ministros dos Estados incumpridores, bem como a prática de reportar nas reuniões ordinárias da instituição por parte do Chefe de Estado ou de Governo do país que exerce a presidência (do Conselho da UE). Em conclusões do Conselho Europeu têm sido identificados défices de implementação de decisões, bem como afirmada a necessidade de reforçar os mecanismos de *follow-up*. Estes saíram reforçados com a aprovação da Agenda dos Dirigentes (Anghel e Drachenberg, 2019). Nas palavras do então Presidente da instituição:

muitos de vós insistem na necessidade de um seguimento rigoroso das nossas reuniões para assegurar que as decisões são devidamente executadas. Em Bratislava, acordámos em intensificar a tónica posta na execução ao decidir que o Chefe de Estado ou de Governo que representa a Presidência apresentaria um relatório sobre os progressos realizados em cada reunião ordinária do Conselho Europeu. Proponho que esta prática seja desenvolvida, velando por que os relatórios sejam mais claros e proporcionem uma melhor base para tirarmos conclusões políticas para o nosso trabalho. (Tusk, 2017)

A eficácia deste exercício depende não só dos EM, mas também das outras instituições. Como afirmado por Smeets e Beach (2021), “[I]t takes three to tango”.⁷⁹

Dando seguimento à Agenda Legislar Melhor (2015)⁸⁰ e ao Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor (2016)⁸¹, a Comissão, em parceria com o Conselho e o PE, avalia regularmente a conformidade de determinada legislação, das políticas em vigor e das atividades de despesa da UE com os objetivos que tinham sido fixados aquando da sua adoção. Esta avaliação, que inclui parâmetros como a eficiência, a efetividade, a relevância, a coerência e o valor acrescentado da legislação ou política, contribuirá para informar a decisão sobre ações futuras (Parlamento Europeu/Conselho da União Europeia/Comissão Europeia, 2016). Apesar do envolvimento dos três atores, é de notar que a Comissão tem um papel particularmente interventivo na avaliação das políticas. Com efeito, sobretudo no que respeita a áreas de política que implicam adoção de legislação, a avaliação não se limita à fase formal de avaliação *ex post* (a última fase do modelo do ciclo das políticas públicas), mas decorre ao longo de todo o processo de *policy-making*, iniciando-se ainda antes da apresentação da proposta legislativa pela Comissão com a avaliação que esta faz *ex ante* do impacto da sua proposta (*impact assessment*)⁸².

⁷⁹ “The effectiveness of European Council involvement crucially depends on the actions of these two institutions. Involvement of the Heads can propel, paralyze or derail EU decision-making, depending on when and how they are brought into play. The Council and Commission play a crucial role by anticipating, setting the scene for and providing the follow-up to European Council involvement.” (Smeets e Beach, 2021, 1)

⁸⁰ Cf. European Commission. Better Regulation for Better Results: An EU Agenda, COM(2015) 215 final, 19.05.2015. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9079-2015-INIT/en/pdf> [25.05.2022].

⁸¹ Cf. Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre Legislar Melhor. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&rom=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&rom=EN) [25.01.2022].

⁸² Cf. European Commission. Better Regulation: why and how. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/>

No domínio específico da PESC, a Comissão e o Conselho estão associados à avaliação da política desde logo através dos relatórios produzidos pelo Alto Representante. Com efeito, desde 2010, o Alto Representante apresenta ao PE um relatório anual sobre a PESC⁸³. Com a adoção da Estratégia Global em 2016 ficou previsto que o Alto Representante elabora um relatório anual sobre o estado da implementação desta estratégia. O primeiro relatório, assinado pela Alta Representante à data, Federica Mogherini, foi apresentado em junho de 2017⁸⁴. De sublinhar que, tratando-se de uma estratégia “global” e não exclusivamente de uma estratégia de “segurança” (Mogherini, 2017), a sua avaliação é também reflexo da avaliação que é feita pela Comissão relativamente a outras áreas de política que formam a ação externa (como, por exemplo, alargamento, desenvolvimento e comércio).

O controlo democrático contribui para a transparência da política e para que o executivo seja responsável perante a instituição representante dos cidadãos. Além de ser um dos Ramos da Autoridade Orçamental, conforme analisado anteriormente, o PE exerce controlo democrático sobre a execução do orçamento supranacional, incluindo as despesas com a PESC. Além do controlo orçamental, a instituição: monitoriza as operações do SEAE⁸⁵; fiscaliza as ne-

better-regulation-why-and-how_en [26.01.2022].

⁸³ O relatório é elaborado pelo CPS, sob supervisão do Alto Representante, aprovado pelo COREPER, e depois endossado pelo Conselho Cf. EEAS. CFSP Annual Reports. Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/8427/cfsp-annual-reports_en [25.01.2022].

⁸⁴ Desde então foram apresentados relatórios em 2018 e 2019. Cf. respectivamente EU Global Strategy Report Year 2. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_annual_report_year_2.pdf [26.01.2022] e The European Union's Global Strategy Three Years On, Looking Forward. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf [26.01.2022].

⁸⁵ De acordo com o Relatório Anual do SEAE, o Serviço “continued its proactive and targeted outreach to the EP on specific topics and files, notably MFF/NDICI, the EEAS Administrative Budget and the EEAS Discharge. The management of Parliamentary Questions required additional resources due to the increasing flow.”

gociações e a execução dos Acordos Internacionais; pode dirigir perguntas ao Conselho e ao AR (artigo 36.º do TUE); convida o AR a estar presente nos debates em sessão plenária com implicações para a política externa (artigo 119.º do Regimento do PE)⁸⁶, e os Representantes Especiais da UE a manter o PE informado sobre os aspetos práticos da execução dos respetivos mandatos (artigo 116.º do Regimento do PE)⁸⁷.

Apesar de o Conselho Europeu não ser formalmente responsável perante o PE, o seu crescente papel na definição das orientações gerais e a dimensão interinstitucional dos quadros financeiros plurianuais, levou a instituição parlamentar a supervisionar a concretização dos compromissos assumidos nas Conclusões (Anghel *et al.* 2022, I), criando para o efeito uma Unidade de Supervisão (*European Council Oversight Unit*), no seio da Direção-Geral dos Serviços de Investigação Parlamentar⁸⁸. Embora não esteja formalmente consagrado o direito de fazer perguntas ao Conselho Europeu, o Presidente desta instituição disponibiliza-se voluntariamente para responder aos eurodeputados desde que seja sobre as suas atividades políticas.

(EEAS, 2021, 31) De referir que, tendo em vista o reforço da relação interinstitucional e do conhecimento mútuo, o SEAE organiza, anualmente, um programa de destacamento de curto prazo de funcionários do PE. O relatório regista ainda que o PE “stressed the importance of further simplifying and modernising the EEAS’s administrative management. More efforts are needed in order to address the gender imbalance in management and the geographical imbalance with regard to staff from post-2004 Member States (EEAS, 2021, 34)

⁸⁶ E.g. “Myanmar: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP debate” (09/02/2021). Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92883/myanmar-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-debate_en.

⁸⁷ Antes de assumirem funções, os representantes especiais podem ser convidados a comparecer perante a comissão parlamentar competente para responder a perguntas e fazer uma declaração.

⁸⁸ V. publicações regulares: “European Council Conclusions: A Rolling Check-list of commitments to date”; “The European Council in ...”; “Key issues in the European Council: State of play in ...”.

A natureza intergovernamental da PESC e inerente centralidade dos EM explicam a ausência de controlo democrático supranacional da mesma⁸⁹, sendo que as políticas externas e de defesa dos EM estão sujeitas ao controlo pelos respetivos parlamentos nacionais (Diedrichs, 2004). Compreende-se assim a importância das Conferências Interparlamentares sobre a Política Externa e de Segurança Comum e Política Comum de Segurança e Defesa (CIP PESC/PCSD), criadas em 2012, que reúnem, duas vezes por ano, representantes do PE e dos Parlamentos nacionais, sendo organizada pelo Parlamento do EM que exerce a Presidência rotativa do Conselho⁹⁰. De notar, no entanto, que a utilidade das Conferências pode ser limitada por factores nacionais e individuais, incluindo a diferenciada participação por parte dos membros dos parlamentos nacionais (Schade e Stavridis, 2021). Complementarmente, é habitual a Comissão Parlamentar dos Assuntos Externos do PE convidar representantes dos parlamentos nacionais a participarem em reuniões em Bruxelas.

Os mecanismos de consulta de informação anteriormente mencionados também permitem ao PE não só influenciar a agenda e a formulação da política, como também monitorizar a mesma. Além dos previstos pelo TUE, importa referir o crescente ativismo do PE que, por iniciativa própria, procura acompanhar a política, tendo desenvolvido, ao longo dos anos, “a practice of intensive interinstitutional contacts and interactions resulting in a growing capacity to obtain information on current issues of CFSP” (Diedrichs, 2004, 45).

⁸⁹ “Some observers call this ‘collusive delegation’ whereby national executives have established an inter-governmental policy to escape national parliamentary control without establishing an oversight at the supranational level (Lalone 2005: 39).” (Bajtay, 2015, 29)

⁹⁰ No âmbito da Presidência Portuguesa, no primeiro semestre de 2021, a CIP PESC/PCSD realizou-se nos dias 3 e 4 de março, incluindo a intervenção do Ministro da Defesa português no painel subordinado ao tema “Defendendo a Europa: a cooperação entre a UE e a OTAN e a Bússola Estratégica”. (Portugal 2021)

Conclusão

Numa primeira leitura das dinâmicas institucionais no ciclo de política da PESC, afirma-se como óbvia a centralidade do Conselho Europeu e do Conselho, consonante com a natureza intergovernamental da cooperação em matéria de política externa, segurança e defesa. No entanto, um foco mais atento e amplo, para lá do TUE, desvela a relevância das instituições menos óbvias nesta área de política pública, decorrente da proatividade e iniciativa das mesmas, do contributo do espaço cooperativo informal e do potencial dos instrumentos *soft*.

A centralidade do Conselho Europeu, consagrada pelo TUE, situa-se sobretudo nas três primeiras fases, como *agenda setter* estratégico, como decisor político e como *policy shaper*, e ainda como gestor de crises. Mais recentemente, em contextos críticos, reforçou o *follow-up* das suas conclusões. O aumento do número de reuniões e a diversificação de formatos (e.g. temáticas, informais) evidenciam a crescente presença da instituição no *policy cycle* da PESC para lá das restritas linhas do TUE. Instituição eminentemente político-estratégica, define os interesses estratégicos, os objetivos e as orientações gerais, guiando e moldando o trabalho das outras instituições, incluindo o Conselho, também central nesta área política. No âmbito da mesma, destaca-se o papel do Presidente como construtor de consensos e representante diplomático da União.

O Conselho, o segundo ator óbvio desta política, tem um papel mais relevante nas fases de formulação e decisão e na fase de execução da política. Para esta centralidade concorre o trabalho do Alto Representante, mas também o trabalho das diversas estruturas do Conselho, onde se contam, entre outras, os grupos de trabalho, comités especializados, o Secretariado e, na instância superior, as reuniões ministeriais. Ainda assim, a literatura mostra que o Conselho tem vindo a perder protagonismo para o Conselho Europeu, a ins-

tituição que, por reunir os líderes europeus ao mais alto nível, tem chamado a si a decisão estratégica em matéria de PESC.

Embora os Tratados reconheçam à Comissão competências limitadas no domínio da PESC, a instituição tem sido hábil a usar um conjunto de recursos e estratégias para expandir o seu papel. A criação do novo cargo de Alto Representante pelo TL, com um duplo assento no Conselho e na Comissão (onde exerce o cargo de Vice-Presidente), foi estrategicamente explorado pela Comissão para se associar às fases de definição da agenda e de formulação da política. A Comissão tem também capitalizado a abordagem global adotada pela UE para a sua ação externa. Mais do que uma simples alusão à geografia, “global” significa um uso integrado das várias políticas da UE (incluindo as políticas tradicionalmente vistas como pertencendo à dimensão interna, como o mercado interno), colocando-as ao serviço da política externa da União. Esta “*comprehensive approach*” permitiu à Comissão servir-se das áreas tradicionalmente da sua competência para entrar em áreas tradicionalmente nas mãos dos Estados Membros. Pela sua ampla experiência negocial, a Comissão explora igualmente de forma exímia o poder das coligações com outros atores (incluindo com o setor privado) para fazer avançar as suas propostas preferidas na fase de formulação da política. Esta inter-relação entre políticas internas e externas permite à Comissão ter um papel ativo também nas fases de execução e de avaliação. Como acontece com outras instituições, a liderança da Comissão, encarnada pelo seu Presidente, marca também o maior ou menor intervencionismo da instituição no domínio da PESC. A classificação da sua Comissão como geopolítica (von der Leyen, 2019b) é sugestiva da importância que a atual Presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, atribui à dimensão externa (e à ligação entre políticas internas e externas), fazendo antever um mandato particularmente interventivo em matéria de PESC.

A referida intergovernamentalidade da PESC explica a presença formal limitada da instituição supranacional representativa dos cidadãos europeus nesta área de política pública. Pese embora esta limitação, é possível descortinar o contributo do PE nas diferentes fases do ciclo da política, com maior presença nas primeira e quarta fases, graças não só aos mecanismos previstos no TUE, mas também a mecanismos informais criados e/ou dinamizados por iniciativa do PE. O ativismo do PE tem permitido a afirmação do mesmo para lá do espartilho do TUE, com particular incidência na área de direitos humanos, promoção da democracia e do Estado de Direito, e mediação e diálogo em prol da paz. Neste envolvimento, destacam-se o trabalho das Comissões (e subcomissões) Parlamentares (AFET; DROI; SEDE), as iniciativas dos deputados (e.g. relatórios; propostas de resoluções; perguntas ao Conselho e ao AR; mediação, diálogo e bons ofícios para prevenção ou resolução de conflitos em países terceiros; participação em delegações interparlamentares e missões em países terceiros), e o papel do Presidente (e.g. reuniões formais e informais com o AR; representação externa em fóruns interparlamentares; copresidência da Rede do Prémio Sakarov). Seguindo uma abordagem de *soft power* das relações internacionais (Bentzen e Immenkamp, 2019), potenciando o seu papel através de *soft instruments* e de dinâmicas informais, o PE tem ainda a vantagem acrescentada que decorre da autonomia política que o sistema político da UE lhe concede: diferentemente dos parlamentos nacionais (no quadro institucional nacional), o PE e os seus membros podem assumir “foreign policy positions and views freely without being politically obliged to support the position of the Council, the HR/VP and the Commission” (2015, 21).

Referências Bibliográficas

- Alexandrova, P. 2015. Analysis of agenda setting in the European Council, 2009-2014. Brussels: EPRS.
- Alexandrova, P. et al. 2014. Measuring the European Council agenda: introducing a new approach and dataset. *European Union Politics*, 15 (1), 152-167.
- Anderson, J. 1975 *Public policy-making*. New York: Praeger.
- Anghel, S., et al. 2022. European Council conclusions: A rolling check-list of commitments to date. Brussels: EPRS.
- Anghel, S., et al. 2021. Key issues in the European Council: state of play in December 2021. Brussels: EPRS.
- Anghel, S. e Drachenberg, R. 2019. The European Council under the Lisbon Treaty: how has the institution evolved since 2009? Brussels: EPRS.
- Anghel, S.; Drachenberg, R.; de Finance, S. 2016. The European Council and crisis management. Brussels: EPRS.
- Ashton, C. 2011. Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union on events in Libya. Press Release, 20 fevereiro.
- Bentzen, N., Immenkamp, I. 2019. The European Parliament's evolving soft power: from back-door diplomacy to agenda-setting: Democracy support and mediation. EPRS Briefing. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642212/EPRS_BRI\(2019\)642212_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642212/EPRS_BRI(2019)642212_EN.pdf) [Acesso: 10.01.2022]
- Bajtay, P. 2015. Shaping and controlling foreign policy Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament. Brussels: EP Policy Department, Directorate-General for External Policies.
- Brandão, A.P. 2021. A *actorhood* do Parlamento Europeu e a *security actorness* da União Europeia: em defesa da potência normativa? In C. T. Ramos, P. V. Maior, & I. C. Leite (org.), *O Parlamento Europeu e as eleições europeias: ensaios sobre a legitimidade democrática* (163-191). Alêtheia Editores.
- Brandão, A.P. 2016. European Union security actorness: the Comprehensive Approach hampered by policy differentiation. *Nação e Defesa*, 144, 103-131.
- Brandão, A.P. e Camisão, I. 2021. Playing the market card: the Commission's strategy to shape EU cybersecurity policy. *Journal of Common Market Studies*, 1-21.
- Carammia, N.; Princen, S.; Timmermans, A. 2016. From summitry to EU government: an agenda formation perspective on the European Council. *Journal of Common Market Studies*, 54 (4), 809-825.
- Conselho da União Europeia. 2020. Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU (commitments, in 2018 prices). Press Release (17/12/2020). Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/quadro-financeiro-plurianual#toc-documentos-legisla-o> [Acesso: 10.01.2022]
- Conselho da União Europeia. 2010. Adopção da decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=PT&f=ST%2012401%202010%20ADD%201> [Acesso: 10.01.2022]

- Delors, J. 1989. Address given by Jacques Delors (Bruges, 17 October 1989). CVCE. Disponível em: https://www.cvce.eu/content/publication/2002/12/19/5bbb1452-92c7-474b-a7cf-a2d281898295/publishable_en.pdf [Acesso: 10.01.2022]
- Drachenberg, R. 2018. European Council: facts and figures. EPRS Briefing, julho.
- Comissão Europeia. 2020. Comissão von der Leyen: um ano depois. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/first_year_of_the_von_der_leyen_commission_pt_0.pdf [21.01.2022]
- Comissão Europeia e AR (Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança). 2013. Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos (JOIN/2013/030 final). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=en> [Acesso: 10.01.2022]
- Cram, L. 1993. Calling the tune without paying the piper? Social policy regulation: the role of the Commission in European Union social policy. *Policy and Politics*, 21, 135-146.
- Devuyst, Y. 2012. The European Council and the CFSP after the Lisbon Treaty. *European Foreign Affairs Review*, 17 (3), 327-349.
- Diedrichs, U. 2004. The European Parliament in CFSP: More than a marginal player? *The International Spectator*, 2, 31-46.
- EEAS (European External Action Service) 2021. Annual activity report 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/237820/2020%20EEAS%20Annual%20Activity%20Report.pdf> [Acesso: 10.01.2022]
- European Council. 2020. Leaders' Agenda 2020-2021. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/45951/leaders-agenda-2020-2021-en.pdf> [Acesso: 10.01.2022]
- European Council. 2016. Shared vision, common action: a stronger Europe – a global strategy for the European Union's foreign and security policy. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf [Acesso: 10.01.2022]
- Goinard, M. 2020. The growing role of the European Parliament as an EU foreign policy actor. In M. Westlake (org.), *The European Union's New Foreign Policy* (107-124). Cham: Palgrave Macmillan.
- Jann, W. e Wegrich, K. 2007. Theories of the policy cycle. In F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney (org.), *Handbook of public policy analysis* (43-62). New York and London: Routledge.
- Jones, C. 1970. *An introduction to the study of public policy*. Belmonte, Calif.: Wadsworth.
- Juncker, J.C. 2014. A New Start for Europe: my agenda for jobs, growth, fairness, and democratic change, political guidelines for the next European Commission. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf [18.01.2022].
- Kingdon, J.W. 2003. *Agendas, alternatives and public policies*. 2ª ed. New York: Longman.

- Lasswell, H.D. 1956. *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park, MD: University of Maryland.
- Lehne, S. e Siccardi, F. 2020. Where in the world is the EU now? Carnegie Europe. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/2020/04/29/where-in-world-is-eu-now-pub-81658> [18.01.2022].
- Leonardo, L. 2019. The relative influence of the European Council in EU external action. *Journal of Contemporary European Research*, 15 (1), 36-56.
- Maurer, H. e Wright, N. 2021. Still governing in the shadows: Member States and the Political and Security Committee in the Post-Lisbon EU Foreign Policy Architecture. *Journal of Common Market Studies*, 59 (4), 856-872.
- Michel, C. 2022. Remarks by President Charles Michel after his meeting with Prime Minister of Slovakia Eduard Heger in Bratislava. Press Release, 26 janeiro. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/26/intervention-du-president-charles-michel-a-l-issue-de-sa-rencontre-avec-le-premier-ministre-slovaque-eduard-heger-a-bratislava/> [26.01.2022].
- Mogherini, F. 2017. From shared vision to common action: implementing the EU Global Strategy Year 1. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/full_brochure_year_1_0.pdf [26.01.2022].
- PE (Parlamento Europeu). 2022. Relatório sobre a execução da política externa e de segurança comum - relatório anual de 2021 (2021/2182(INI)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0354_PT.html [18.01.2022].
- PE. 2021. Regimento do Parlamento Europeu, 9.ª legislatura, setembro. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13-TOC_PT.html [18.01.2022].
- PE, Conselho da União Europeia, Comissão Europeia. 2016. Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor, 13 abril. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN) [25.01.2022].
- PE, Conselho da União Europeia, Comissão Europeia. 2013. Acordo Interinstitucional de 2 de dezembro de 2013 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira (2013/C 373/01). Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&from=PT) [18.01.2022].
- Portugal, XXII Governo. 2021. Agenda do Governo na Assembleia da República, 1-5 março. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=agenda-do-governo-na-assembleia-da-republica-1-5-marco> [18.01.2022].
- Riddervold, M. 2016. (Not) in the hands of Member the States: how the European Commission influences EU security and defence policy. *Journal of Common Market Studies*, 54 (2), 353-369.
- Sabatier, P. 2007. The need for better theories. In P. Sabatier (org.) *Theories of the policy process*. New York: Routledge.

- Schade S. e Stavridis, S. 2021. Attendance at the Interparliamentary Conference on the CFSP/CSDP: fostering the emergence of a parliamentary epistemic community in the EU? *Journal of Common Market Studies*, 59 (5): 1195-1212.
- Smeets, S. e Beach, D. 2021 “It takes three to tango”: new interinstitutional dynamics in managing major crisis reform. *Journal of European Public Policy*. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2021.1958904?needAccess=true> [18.01.2022].
- Tribunal de Contas Europeu. 2019. Defesa Europeia. Documento de Análise 09. Luxemburgo: TCE.
- Tusk, D. 2017. Documentos do Presidente Donald Tusk para os membros do Conselho Europeu: carta convite, Agenda dos Dirigentes e relatório de execução de Bratislava. Comunicado de Imprensa, 17 outubro. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/10/17/tusk-invitation-letter-euco/> [18.01.2022].
- União Europeia. 2016. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia* (C 202), 13-388.
- Van Gruisen, F. e Crombez, C. 2021. The Commission and the Council Presidency in the European Union: Strategic interactions and legislative powers. *European Journal of Political Economy*, 70, 1-17.
- Van Middelar, L. e Puetter, U. 2022. The European Council: The Union’s Supreme Decisor. In D. Hodson *et al.* (org.), *The institutions of the European Union*. 5ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- Van Rompuy, H. 2012. Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law “The discovery of co-responsibility: Europe in the debt crisis”, Press Release, 6 fevereiro. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/26448/127849.pdf> [18.01.2022].
- Von Der Leyen, U. 2019a. A Union that strives for more: My agenda for Europe. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf [18.01.2022].
- Von Der Leyen, U. 2019b. Speech in the European Parliament plenary session, 27 novembro. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech-original_en.pdf [18.01.2022].
- Young, A. R. e Roederer-Rynning, C. 2020. The EU policy process in comparative Perspective. In H. Wallace *et al.* (org.) *Policy-making in the European Union*. 8ª ed. Oxford: Oxford University Press.

**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

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 aconselhamento⁹¹, 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-

⁹¹ Informação disponível em 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 Membros⁹², 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

⁹² 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 adivinham-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 [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 [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.

(Página deixada propositadamente em branco)

**DA ESTRATÉGIA À PRÁTICA: CONSTRUÇÃO
DA NARRATIVA E AÇÃO POLÍTICA DA UE**
FROM STRATEGY TO PRACTICE: BUILDING
THE EU NARRATIVE AND POLITICAL ACTION

Clara Keating

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Letras
<https://orcid.org/0000-0002-8211-7709>
maria.keating@uc.pt

Alexandre Sousa Carvalho

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9096-393X>
uc43604@uc.pt

Maria Raquel Freire

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Economia
<https://orcid.org/0000-0003-2952-6017>
rfreire@fe.uc.pt

Resumo: Este capítulo analisa o papel da narrativa na construção discursiva de um ator – a União Europeia (UE) – e na forma como esta acompanha o desenvolvimento da UE nas suas expressões internas e externas. No capítulo analisamos a dimensão de segurança com enfoque na Estratégia Europeia de Segurança de 2003, na Estratégia Global da União Europeia

para a Política Externa e de Segurança de 2016, e na Bússola Estratégica de 2022, manifesta nos documentos enquadreadores que pretendem consolidar o posicionamento estratégico da UE em termos de segurança, assim como a narrativa relativa ao período da crise financeira que se iniciou em 2008, o modo como esta foi sendo ajustada e o tipo de mensagens e interpretações que implicou. Este olhar crítico sobre a(s) narrativa(s) pretende uma análise mais incisiva sobre a sua implicação nas estratégias e ação política da União nestas matérias, identificando pontos de convergência e desalinhamentos, bem como olhando o modo como as narrativas dominantes procuram legitimar determinadas decisões e opções, contribuindo assim para a construção de uma determinada imagem do ator.

Palavras-Chave: Narrativa, Segurança, Economia, Crise, União Europeia

Abstract: This chapter analyses the narrative in the discursive construction of the European Union (EU), which will be unpacked in the way this narrative follows the development of the EU in its internal and external expressions. In the chapter we analyze the security dimension with a focus on the European Security Strategy of 2003, the Global Strategy of the European Union for Foreign and Security Policy of 2016, and the Strategic Compass of 2022, framework documents that aim to consolidate the EU's strategic positioning in terms of security; and the narrative relating to the period of the financial crisis that began in 2008, and how it was adjusted and what kind of messages and interpretations it implied. This critical look at the narrative(s) aims at a more incisive analysis of the way in which they imply the strategies and political action of the Union in these matters, identifying points of convergence and misalignments, as well as

looking at the dominant narratives, and the way they seek to legitimize certain decisions and options, thus contributing to the construction of a certain image of this actor.

Keywords: Narrative, Security, Economics, Crisis, European Union

Introdução

Este capítulo analisa a dimensão da narrativa na construção discursiva do ator União Europeia (UE), no desenvolvimento desta em matéria de segurança e face à crise financeira, nas suas expressões internas e externas. Entendemos que a dimensão intersubjetiva associada ao processo de construção de narrativas, envolvendo elementos materiais e ideacionais, nos ajuda a melhor compreender as dinâmicas associadas à crítica habitual que é feita à UE relativamente ao distanciamento entre a dimensão discursiva da sua atuação e a dimensão de operacionalização de políticas. No capítulo analisamos a dimensão de segurança com enfoque na Estratégia Europeia de Segurança de 2003, na Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança de 2016, e na Bússola Estratégica de 2022, documentos enquadradores e que pretendem consolidar o posicionamento estratégico da UE em termos de segurança; e a narrativa relativa ao período da crise financeira que se iniciou em 2008, de que modo esta foi sendo ajustada e que tipo de mensagens e interpretações implicou. A análise das dimensões de segurança e financeira, entendidas como dimensões que têm sido centrais ao próprio processo de consolidação do projeto europeu, permitem aferir como a construção e ajuste nas narrativas molda as leituras sobre este ator. Na análise da UE sabemos que o debate sobre a arquitetura institucional e de decisão multinível está sempre muito presente, contudo, neste capítulo centramos a nossa análise sobre-

tudo na narrativa construída ao nível da UE, pontuando quando necessário com exemplos dos Estados Membros.

Este olhar crítico que propomos sobre a(s) narrativa(s) pretende uma análise mais incisiva sobre o modo como estas implicam nas estratégias e ação política da União em matéria securitária e no contexto da crise financeira, identificando pontos de convergência e desalinhamentos, bem como olhando as narrativas dominantes, e o modo como procuram legitimar determinadas decisões e opções, e desse modo, contribuir para a construção de uma determinada imagem do ator UE.

O capítulo começa por discutir e analisar o que entendemos por narrativas, como estas são construídas e ajustadas, e para que fins. Esta análise crítica do papel das narrativas será ilustrada no estudo dos documentos enquadradores da estratégia de segurança europeia, bem como nos discursos associados à crise financeira, particularmente entre 2008 e 2015. Este olhar discursivo crítico para as dinâmicas narrativas e para o modo como estas parecem impactar nos discursos políticos e nas representações dos atores sociais envolvidos, é fundamental para compreendermos a própria evolução da UE enquanto ator internacional.

Narrativas: o ato de contar histórias

Por alguns considerado como intrínseca da própria vida e sociabilidade ou uma das principais dinâmicas de organização de tempo na espécie humana (de Fina & Johnstone, 2015, 157; Barthes, 1975, 237; Abbott, 2002, 3 apud Forchtner, 2021b, 315), o ato de contar histórias – de as dizer, partilhar, transmitir, negociar, co-construir e forjar em contextos vários – é uma dinâmica que configura os limites simbólicos de pessoas, grupos e sociedades. Seja na conversa quotidiana ou na comunicação política (entre tantos outros contex-

tos), as narrativas organizam o caos pois identificam, selecionam, montam e articulam acontecimentos numa ordem possível – temporal e/ou causal – que permite a participantes abarcar realidades fragmentadas e partes do mundo num ‘todo inteligível’ (Ricoeur, 1990; Förchtner, 2021). Ao fazê-lo, criam conhecimento e dão sentido a acontecimentos no tempo, no espaço, na pessoa, posicionando-os, dando-lhes perspectiva, modelando-os, e arrumando-os em categorias.

A natureza simultaneamente epistemológica e ontológica das narrativas ultrapassa a mera dimensão representacional: elas funcionam como dispositivos que agem na interação humana e não-humana e forjam percepções de si, dos outros e da realidade, por isso mesmo, intrinsecamente constitutivas de identidades sociais. Em primeiro lugar, a articulação do mundo pela narrativa age e insinua-se nos afetos e nas emoções, na empatia de quem conta ou ouve histórias, produzindo momentos de ‘suspensão da descrença’ sobre a representação do mundo narrado, seja ele ficcional ou não. Em segundo lugar, a própria forma e consistência interna da narrativa – aquela em que ‘se ligam os pontos’, e logo os tempos, os espaços, as personagens, os enredos – é forjada e co-construída em atividades concretas, pois não há histórias sem contadores, sem públicos, nem sem fins para os quais elas se destinam. Da articulação destes três aspetos – ‘suspensão de descrença’, articulação de acontecimentos em linhas de coesão e coerência, e princípios de cooperação entre locutores que os impele a assumir a verdade de uma história – surge o imenso potencial de persuasão e manipulação de qualquer narrativa, tornando-a um instrumento poderosíssimo que se projeta na performatividade das ações e atividades humanas, com efeitos sociais e políticos concretos da maior relevância.

As narrativas constituem-se como um objeto amplo de estudo que cruza campos disciplinares distintos, desde a história e a historiografia, os estudos literários e culturais, a narratologia, os estudos sociais e da antropologia, os estudos linguísticos, sociolinguísticos

e do discurso, entre outros. Não cabe aqui fazer uma revisão profunda desta literatura, antes identificar um ângulo que nos permita iluminar as dinâmicas que estão em jogo quando focamos no modo como, nos textos analisados, a UE se constrói como ator social ao longo do tempo, em processos dinâmicos de constituição de factos, conceitos e perspetivas sobre segurança europeia, bem como à luz das alterações das representações sobre o que constitui espaço europeu motivadas pela crise financeira, entre 2008 e 2015. Dada a natureza macro dos atores sociais envolvidos, e do tipo de material recolhido (na sua maioria textos documentais sobre segurança e a crise financeira), optámos por adotar um olhar discursivo crítico para a inscrição das dinâmicas narrativas nos textos, e para o modo como estas parecem impactar nos discursos políticos e nas representações dos atores sociais envolvidos. Fossem os objetos de análise outros, outros aspetos da narrativa teriam de ser convocados.

Um olhar sobre as narrativas nos estudos críticos do discurso permite-nos identificar, com Förchtner (2021) e Riessman (2008), três focos distintos de atenção. Um primeiro, que identifica as narrativas como modos de representação de acontecimentos, mundos e personagens ancorados nas dinâmicas de articulação desses acontecimentos a partir de linhas temporais ou causais, com vista à criação de um sentido, um ‘todo inteligível’ de natureza temática e ideacional (ou representacional).

Um segundo, de natureza estrutural, formal, narratológica, atenta nas tipologias narrativas (conforme os tempos, espaços, personagens, narradores, narratários) ou nos processamentos textuais cujas dinâmicas de coesão e coerência seguem sequências formal e estruturalmente próprias (ver, por exemplo, como a estrutura das narrativas orais proposta por Labov & Waletzky (1967) nos ajuda a identificar elementos constituintes de sequências narrativas: o resumo, a orientação, a complicação e resolução, a avaliação, a moral da história). Partindo de uma perspetiva linguística que assume que

as narrativas encerram uma textualidade que as faz diferir de outros tipos textuais (como o argumentativo, o descritivo, o explanatório, o instrutório, por exemplo), Martin Reisigl propõe um detalhado quadro conceitual que permite analisar como determinadas escolhas e padrões linguístico-verbais e semióticos, não só representam como *despoletam ações*, situam-nas em tempo e espaço (*historicizam*), levam a assumir conjuntos de verdades (ou *possibilidades de ficção*), posicionam eventos e identidades de atores sociais (*subjetivizam*), propiciando certos e determinados ângulos e perspectivas sobre o mundo narrado, sempre parciais (Reisigl, 2021). Seguimos, neste capítulo e de forma muito parcial, algumas dinâmicas temáticas da *subjetivação*: ou seja, face ao tema da segurança e aos discursos sobre a crise financeira, os textos analisados não só revelam marcas dos lugares que suscitaram a sua produção, como algumas das escolhas textuais apontam para as dinâmicas fluidas de modelação e posicionamento do ator social UE e as suas possibilidades de ação nos contextos históricos e políticos concretos.

Do nosso ponto de vista, interessa-nos recorrer ainda a uma terceira perspectiva, de teor mais dialógico-performativo (Riessman, 2008), que entende as narrativas como práticas e formas de interação social cujos fragmentos circulam através de espaços comunicativos distintos, configurando e constituindo modos de dizer, ser, estar e conhecer. Este enfoque interacional e dinâmico permite abarcar a ideia de que narrativas são atos sociais em intrínseca interação com públicos concretos, em que participantes juntos constroem conhecimentos e identidades sociais num aqui e agora que se incorpora no presente, evoca passados e projeta futuros. Nesse sentido, por exemplo, uma abordagem histórico-discursiva sobre um dado tema permite identificar, a partir de um mesmo acontecimento no presente, como atores diferentes estabelecem trajetórias entre pontos distintos no passado, e assim constroem cronologias e relações causais, logo, narrativas históricas que entram em concorrência

entre si, com efeitos concretos na produção de formas de pensar e agir, identidades e modos de regulação social e política (Wodak & Meyer, 2016; Förchtner, 2021).

O entendimento de narrativas como práticas sociais situadas permite-nos perceber o que estas fazem num dado tempo e lugar, como circulam e se re-contextualizam. Esta dinâmica ajuda a identificar processos que normalizam, reconfiguram, distanciam ou mesmo excluem (silenciam ou fazem esquecer) representações, saberes ou identidades. Seguir os passos de recontextualização de certos elementos (ou fragmentos) das histórias através de espaços da sua produção numa linha temporal permite tornar explícito o poder da narrativa no trabalho de legitimação ou deslegitimação de realidades ou identidades. Não é por acaso que Theo van Leeuwen identifica a narrativa como um dos instrumentos fundamentais da legitimação pelo discurso (entre outros, tais como a autorização, a avaliação moral ou a racionalização), que ele denomina de *mythopoesis*, ou seja, “legitimação comunicada através de narrativas, cujas resoluções recompensam ou castigam ações legítimas” (nossa tradução, van Leeuwen, 2007, 92). Assim, ao identificar um problema, a sua resolução e a avaliação moral que dela surge, a própria estrutura narrativa afirma uma possível verdade e explica o papel dos atores na sua construção.

Os efeitos destas dinâmicas são naturalmente relevantes quando se pretende analisar narrativas políticas e formas de realidade política. Em primeiro lugar, narrativas políticas: uma narrativa é política quando emana de atores políticos, se foca em temas e eventos políticos, surge como uma articulação de verdade com impactos políticos, ou seja, se constitui ao longo da ação e da vida políticas. Em segundo lugar, a “realidade” de uma realidade política parece depender do modo como os factos narrados se ancoram em valores de verdade, questionando-nos até que ponto uma realidade política pode ser narrada de forma fiel - e no que

consiste essa fidelidade (Shenhav, 2006, 247-250). Respostas a estas questões não só reiteram debates clássicos que regressam à relação entre linguagem e realidade - elas apontam para o poder representacional e não representacional da linguagem, que, para além de nomear e reconhecer - ou excluir e silenciar realidades - age na ação política, contribuindo com a sua própria materialidade para a configuração dessa mesma ação. Nas próximas secções ilustramos estas dinâmicas, primeiro olhando para a construção da narrativa de segurança e de seguida para as dinâmicas discursivas da crise financeira.

Estratégia de Segurança de 2003, Estratégia Global de 2016 e Bússola Estratégica de 2022: a construção da narrativa de segurança

A dimensão de segurança tem estado presente na narrativa comunitária desde os primeiros momentos de desenvolvimento do projeto europeu. No contexto pós-Segunda Guerra Mundial, a ideia de integração económica que subjaz a este projeto avança sustentada no pressuposto de que a Europa precisa de paz e segurança. E assim, a ideia de segurança está associada às Comunidades Europeias desde cedo, apesar de em termos institucionais e operacionais o seu desenvolvimento ter vindo a encontrar vários obstáculos. No entanto, o que é relevante aqui é perceber de que modo, na sua narrativa, a UE foi construindo um entendimento de segurança e como este se projeta na sua atuação como ator de segurança. Para este efeito analisamos três documentos estruturantes deste domínio de atuação, nomeadamente a *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança* de 2003, a *Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança* de 2016, e a *Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa* de 2022.

A dimensão normativa e orientada para um conjunto de valores fundamentais, como princípios democráticos e liberdades fundamentais, tem estado muito presente na narrativa europeia. As referências à “potência normativa” como concetualizada por Ian Manners (2002) implicam princípios e normas partilhados e refletidos no *acquis communautaire*, incluindo a centralidade da paz, liberdade, democracia, estado de direito, e direitos humanos. De acordo com Manners, quatro outros elementos devem ainda ser destacados neste alinhamento normativo: solidariedade social, anti-discriminação, desenvolvimento sustentável e boa governação. A ideia de base é a de que são estes princípios normativos que distinguem a UE de outros atores e que, de algum modo, guiam a sua atuação. O contexto histórico em que as Comunidades Europeias emergem, a própria institucionalização da integração europeia e os Tratados procuram definir o que a UE é, independentemente daquilo que a UE faz, refletindo potencial para mudança.

Esta ideia da potência normativa como definidora deste ator tem sido contestada, implicando uma leitura de imposição de formas de entender e fazer, na expressão externa destes princípios. A difusão dos princípios normativos tem sido considerada, por alguns, parte de uma narrativa dominante liderada por estes valores liberais ocidentais que tem acompanhado o desenvolvimento da própria UE. A forma como define uma identidade particular onde a União é entendida como potencialmente uma força positiva nas relações internacionais, tem gerado ainda críticas de eurocentrismo (Diez, 2013). Ainda assim, estes têm sido os princípios constitutivos do projeto europeu, e sucessivamente firmados em documentos institucionais. Isto significa que, também no domínio da segurança, estes valores constitutivos do projeto europeu são sucessivamente sublinhados como parte integrante do desenvolvimento institucional e de políticas. Relativamente à Estratégia Europeia de Segurança

de 2003, o primeiro documento oficial e abrangente a avançar uma estratégia de segurança, Javier Solana escrevia

Pela primeira vez, a União Europeia chegou a acordo quanto a uma avaliação comum da ameaça e estabeleceu objetivos claros para promover os seus interesses em matéria de segurança, com base naqueles que são os seus valores fundamentais. (Solana, 2009)

Assim, a narrativa de segurança europeia não pode ser descolada da narrativa identitária que a acompanha. Os documentos estratégicos de segurança aqui em análise são reflexo desta autoidentificação, bem como do contexto em que são produzidos. Mälksoo (2016, 376-7) argumenta mesmo que estes documentos são exercícios de ordenamento do mundo onde o modo como a UE se define como ator de segurança revela a necessidade de contar uma história particular acerca do seu posicionamento e contributo para os assuntos internacionais. Revelam ainda, em nosso entender, um exercício autorreflexivo e de algum modo reativo.

A Estratégia Europeia de Segurança de 2003 (EES, 2003) é um documento que procura definir os critérios para as decisões sobre o papel da UE em matéria de segurança, face à enumeração de ameaças comuns. A referência a estados pária e à necessidade de reintegração destes no sistema internacional, bem como a preocupação com a proliferação de armas de destruição massiva, demonstram como a UE necessita de desenvolver uma cultura estratégica que permita intervenções antecipadas, rápidas e, se necessário, robustas. Este documento é aprovado no contexto pós-11 de setembro de 2001, estando claramente marcado pela preocupação com o terrorismo islâmico, redes criminosas transnacionais e questões de controlo de armamento. A agenda revela a identificação clara de ameaças,

bem como avança com potenciais respostas às mesmas. Daqui decorre a identificação de um conjunto de instrumentos necessários para acompanhar a ação externa da UE, quer ao nível de recursos civis quer de poder material, acompanhados de capacidade de coordenação intergovernamental. Além do mais, o desenvolvimento de parcerias estratégicas com países como a Rússia, Japão, China, Canadá e Índia, é identificado como central à estratégia de consolidação da presença da UE como ator relevante no combate a estas ameaças (Bailes, 2005, 1).

A narrativa é marcada pela identificação de ameaças, muito informadas pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, e pelo mapeamento de potenciais respostas a estas, quer através do desenvolvimento de capacidades internas – em estreita coordenação com os Estados Membros –, quer de articulação externa com parceiros estratégicos que permitam uma maior abrangência da presença da União na produção de segurança internacional. Com base nos seus valores e princípios constitutivos, a UE pretende afirmar-se como ator de segurança e, através deste documento clarificar o seu posicionamento para uma audiência alargada, quer para o exterior quer nos seus Estados Membros, demonstrando capacidade de alinhamento em matéria securitária. O modelo de atração normativa é expandido, o que é visível na política de alargamento e na criação da Política Europeia de Vizinhança, por exemplo, procurando aproximar ‘outros’ destes princípios e desta visão de segurança.

A Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança de 2016 reformula a abordagem no sentido de promover ‘resiliência’ como forma de desenvolvimento e emancipação local, em vez da ‘diplomacia transformativa’ mais tradicionalmente associada aos projetos de cooperação. Esta última revelou-se muito limitada e trouxe um conjunto de críticas relativas a práticas impositivas e de imitação, não necessariamente respeitadoras de

vontades locais. Uma tendência mais recente e que decorre desta alteração na narrativa é o facto da atuação da UE se estar a tornar mais técnica (baseada em projetos) e menos política, perdendo assim a conotação menos positiva associada à ideia de imposição de esquemas de governação (Schumacher, 2015). Deste modo, a Estratégia Global traz um novo conceito, o de “pragmatismo de princípios” (*principled pragmatism*), que procura ajustar a narrativa a um contexto diferenciado. Este conceito aponta para uma visão pragmática do mundo e das relações internacionais, como estas são e não como deveriam ser, e para a questão dos princípios, uma vez que, mesmo reconhecendo a existência de diferentes modelos, as normas e princípios do direito internacional devem ser a referência a seguir (Estratégia Global, 2016).

Neste documento a narrativa é claramente modificada. O contexto é muito diferente, com a guerra na Geórgia em 2008 a trazer violência para a área de vizinhança da UE e a sublinhar instabilidade no espaço pós-soviético e nas relações com a Rússia, com impacto claro na segurança europeia. A guerra na Ucrânia e a anexação da Crimeia em 2014 adensam as preocupações, marcadas pela violação do regime de fronteiras na Europa por parte de Moscovo, contribuindo para que o documento claramente assumo o papel da UE como ator de segurança, respaldado numa narrativa mais firme. O contexto mais global, além da tensão nas relações com a Rússia, está marcado pelo *Brexit* e pelos fluxos migratórios dos últimos anos, que adensam os sentimentos de insegurança e instabilidade dentro do espaço europeu. Deste modo, o documento tem uma orientação de segurança mais vincada, avançando com uma leitura abrangente desta, sublinhando os temas da defesa, e posicionando a UE como um ator com capacidade de atuação global (Mälksoo, 2016, 376). Nas palavras do documento, esta leitura resulta de uma avaliação realista do ambiente estratégico, bem como de uma aspiração idealista em avançar no sentido de um mundo melhor (Estratégia Global, 2016,

16). A narrativa de segurança está ancorada no entendimento de que a UE será tão mais segura quanto a sua vizinhança seja também segura, bem como na interligação próxima da segurança interna e externa (Estratégia Global, 2016, 14). A ideia de resiliência que marca a narrativa advém do contexto adverso e da vontade da UE em se afirmar como um ator global.

A alteração na narrativa relativamente à Rússia e como estas relações são fundamentais na definição da segurança europeia pode aqui ser destacada como ilustrativa. De facto, a mudança na narrativa sobre a Rússia da Estratégia de 2003 para o documento de segurança de 2016 é abissal: das referências positivas à Rússia como parceira e à necessidade de coordenar esforços com Moscovo e outros atores internacionais, bem como continuar a trabalhar em estreita colaboração com a Rússia em vários tópicos, a narrativa foi enquadrada genericamente em termos negativos. O documento acompanha o retrocesso de 2014 nas relações entre a UE e a Rússia e a nova narrativa do “outro como ameaça” que tem acompanhado a evolução das relações (Freire, 2020). Expressões como “a violação do direito internacional pela Rússia e a desestabilização da Ucrânia” e que “analisar a relação com a Rússia representa um desafio estratégico fundamental” (Estratégia Global, 2016, 33) são ilustrativas. A interdependência das relações UE-Rússia é, no entanto, reconhecida, quando é referido que é importante envolver a Rússia para discutir divergências e cooperar se e quando os interesses se sobrepõem, o que revela um apelo positivo, ainda que limitado à manutenção de canais de diálogo em aberto (Estratégia Global, 2016, 33). Uma referência em linha com os cinco princípios definidos pelo Conselho em março de 2016 orientadores das relações da UE com a Rússia, nomeadamente: “(1) aplicação dos Acordos de Minsk sobre o conflito no leste da Ucrânia como condição essencial para qualquer alteração substancial da posição da UE em relação à Rússia; (2) reforço das relações com os parceiros orientais da UE e

outros países vizinhos, incluindo os da Ásia Central; (3) reforço da resiliência da UE (por exemplo, em matéria de segurança energética, ameaças híbridas ou comunicação estratégica); (4) diálogo seletivo com a Rússia sobre questões do interesse da UE; (5) necessidade de estabelecer contactos interpessoais e de apoiar a sociedade civil russa” (Parlamento Europeu, 2022).

A invasão da Ucrânia pela Rússia a 24 de fevereiro de 2022 veio alterar fundamentalmente o quadro estratégico das relações da UE com a Rússia, face ao entendimento dos líderes europeus desta ação como uma violação fundamental de princípios estruturantes da ordem internacional, tais como o regime de fronteiras e o princípio da integridade territorial dos Estados, bem como no domínio dos direitos e liberdades fundamentais com as consequências humanitárias associadas a esta guerra. A 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”, aprovada a 21 de março de 2022, vai já refletir este contexto de enorme crispação entre a UE e a Rússia, entendida como estado revisionista e agressor. A narrativa é clara:

O regresso da guerra à Europa, com a agressão não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, assim como as importantes mudanças geopolíticas, estão a pôr à prova a nossa capacidade para promover a nossa visão e defender os nossos interesses. (...) A União Europeia está mais unida do que nunca. Estamos empenhados em defender a ordem europeia de segurança. (...) O ambiente de segurança mais hostil obriga-nos a dar um salto decisivo em frente e a aumentar a nossa capacidade e vontade de agir, a reforçar a nossa resiliência e a garantir a solidariedade e assistência mútua. (Bússola Estratégica, 2022, 2)

Este documento, que se pretendia fundacional de uma UE geoestratégica, parece já obsoleto, ultrapassado pelos acontecimentos (Witney, 2022). De facto, a sua última revisão dá-se já num contexto pós-invasão da Ucrânia refletindo, por um lado o novo contexto estratégico, e afirmando a união dos países membros face à identificação de uma ameaça partilhada enquanto, por outro lado mostrando-se insuficiente na produção de uma visão estratégica de futuro, revelando a UE mais como um ator regional, do que como a potência global ambicionada (Blockmans, Crosson, Paikin, 2022). A segurança europeia está em processo de revisão, e a agenda fica marcada pelo compromisso com investimento em capacidades de defesa e novas tecnologias que permitam dotar a UE dos meios necessários à sua atuação como produtor de segurança. Organizada em torno de quatro eixos centrais - gestão de crises, resiliência, capacidades e parcerias - a Bússola Estratégica procura direcionar as políticas e as ações em matéria de segurança, sublinhando os princípios constitutivos da UE, reafirmando o seu papel num contexto e espaço geográfico específico, e posicionando este ator como produtor de segurança. Contudo, da narrativa à prática, o caminho continua a ser longo (Koenig, 2022).

A conceitualização da UE como ator de segurança foi evoluindo do primeiro documento estratégico de 2003 para a Estratégia Global de 2016, mostrando um entendimento mais afinado do papel da UE em matéria de segurança internacional, e em particular nas questões da segurança europeia, onde a Rússia assumiu um lugar de destaque. A Bússola Estratégica, aprovada em março de 2022, reflete já o contexto de enorme fratura entre a UE e a Rússia no quadro da guerra na Ucrânia. A narrativa do ator de segurança consolidou-se, numa lógica interna de reforço de capacidades, muito visível no último documento aprovado, e numa lógica externa de alinhamentos estratégicos, donde a Rússia foi excluída (por exemplo, o G8 regressou ao formato G7 tendo a Rússia sido convidada a sair do grupo, e

mais recentemente, após a invasão russa da Ucrânia, esta tem sido considerada um ator revisionista que novamente viola o regime de fronteiras na Europa e que se tornou uma ameaça fundamental à segurança europeia). O pragmatismo de princípios e a narrativa da resiliência demonstram também uma postura diferenciada, com a UE a procurar responder a críticas de ingerência, enquanto respondendo também à sua própria incapacidade de promover transformação, como visado pela “potência normativa”. Estes documentos fornecem um sentido à atuação da UE em termos de segurança e procuram conferir legitimidade à forma como a segurança é conceptualizada e operacionalizada. Os ajustes no tempo revelam uma modelação da narrativa que responde a diferentes audiências e procura concertar interesses distintos, enquanto redefinindo o posicionamento do ator UE no quadro de segurança europeu.

Crise financeira

Se é verdade que a dimensão de segurança tem estado presente na narrativa comunitária desde os primeiros momentos de desenvolvimento do projeto europeu, não é menos verdade que, nas últimas décadas, diversas “crises” têm marcado e acompanhado o projeto europeu de forma permanente – ao ponto de podermos começar a contextualizar a sua evolução não apenas pelos seus feitos, mas pelos seus contextos de crise. Este processo não é, no entanto, exclusivamente europeu. Das “sociedades de risco” de Ulrich Beck (1992) aos “Estados de exceção” de Agamben (2004) - apenas para citar alguns - vários autores têm alertado que os nossos tempos têm sido marcados pela adoção de “medidas extraordinárias” com uma frequência que as tornam cada vez menos excepcionais ou extraordinárias. Como diz Agamben, estes momentos “extraordinários” passaram hoje a ser padrão de atuação dos Estados, e as “crises”

(ou riscos, como diria Beck) colonizaram a política quotidiana e tornaram-se mundanas e quase omnipresentes na sociedade.

Desde os anos 90 do século passado que o espaço que compõe o projeto europeu tem atravessado inúmeras crises com efeitos políticos e legais: do fim da Guerra Fria à reunificação alemã; da “crise das vacas loucas” às várias crises de sobreprodução; da crise do déficit democrático das instituições europeias às crises dos alargamentos da UE; das guerras à porta da UE (por exemplo, nos Balcãs) a crises de atentados terroristas em Madrid ou Londres; da crise de ratificação do Tratado Constitucional em 2005 ao Tratado de Lisboa em 2009, da “rara oportunidade política” (Thygesen, 2016) de implementar uma União Económica Monetária à crise económico-financeira de 2007 em diante.

Desde então, novas crises emergem e se acumulam. Em 2014 (e novamente em 2019), as eleições para o Parlamento Europeu reforçaram o peso de partidos populistas e eurocéticos, sobretudo partidos da direita-radical (Manucci, 2021). Em julho de 2015, o referendo grego que rejeitou as condições do “resgate” proposto pelas instituições europeias e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) marcou possivelmente o auge de uma crise multidimensional, que era simultaneamente financeira, bancária, das dívidas soberanas, monetária (da zona euro), e social e política, entre outras. Apenas dois meses depois desse referendo, a imagem do cadáver de Alan Kurdi (uma criança síria de 2 anos) que deu à costa mediterrânica da UE impôs-se como um grito de alerta para a política de acolhimento europeia na crise de refugiados que tinha, por esta altura, atingido o seu expoente máximo. Em 2016, o *Brexit* e a eleição de Trump causavam terremotos nas fundações do bloco europeu, obrigando este último a duvidar do seu posicionamento político e a sua diplomacia económica e comercial a ponto de, em 2019, Macron anunciar a “morte cerebral” (DN, 2019) da Aliança Atlântica. Em 2020 a UE, tal como o resto do mundo, viu-se a braços com uma

crise pandémica e em 2022 o cenário de uma guerra à sua porta regressa, e traz com ela, a ameaça nuclear.

Mas não é apenas o cenário de crise e o seu respetivo estado de exceção que assume “a forma legal de aquilo que não pode ter forma legal”, parafraseando Agamben (2004, 12). Também o discurso de crise se tornou num discurso normativo e de legitimação da governação durante essa exceção cada vez menos excepcional. As crises são assim uma continuação da política por outros meios, e o discurso de crise uma das suas armas. Como Lawrence escreve:

As crises são surpreendentemente corriqueiras na arena política da UE. Ao invés de ser uma política fora do comum, as crises são, em certo sentido, a política do costume. Embora os eventos que compõem uma determinada crise possam ser mais ou menos excepcionais na sua amplitude, âmbito e potencial disruptivo, o discurso da crise aparece como parte do status quo do governo da UE – e, de facto, do governo contemporâneo em geral. (Lawrence, 2014, 194)

O que faz da crise financeira uma crise tão importante na Europa? Em primeiro lugar, a sua própria delimitação. A crise assumiu várias faces, consoante a dimensão mais expressiva do momento: uma crise “(macro)económica”, “financeira”, “bancária”, “fiscal”, “monetária”, “da zona euro”, “das dívidas (soberanas)”, bem como se perpetuou, criando uma crise de governação, uma crise institucional, uma crise política e social. Foi, por outras palavras, uma crise existencial (Menéndez, 2013) que conjugou várias crises numa só. Não pretendendo neste capítulo fazer uma análise das diferentes dimensões e géneses da crise, é importante reter esta multiplicidade pois ela é refletida nas diferentes narrativas sobre a crise. Como diz Schmidt:

A crise da dívida soberana na UE decorre não apenas da economia, incluindo a volatilidade dos mercados financeiros em resposta às

percepções de altos déficits dos países, dívidas excessivas, declínio do crescimento e perda de competitividade. Também é resultado da política da crise, em particular no que diz respeito às ideias dos líderes da UE sobre a crise e como eles as comunicaram (ou não) aos públicos nacionais e aos atores financeiros (Schmidt, 2014, 245).

O que tornou a crise financeira numa crise existencial não se deve apenas a diferentes gêneses e diagnósticos derivados da multiplicidade de expressões da crise, ou da incapacidade institucional e desequilíbrios estruturais na arquitetura do projeto europeu, mas também às próprias narrativas sobre a crise, não raras vezes antagônicas ou mutuamente excludentes. Esta secção irá olhar para as narrativas sobre a crise (quem conta a crise, o que conta sobre ela e de que forma a conta) focando nos seus lugares de fala enquanto espaço constitutivo dos conflitos discursivos. É nesses lugares de fala e a partir desses conflitos discursivos que se produzem, legitimam e cristalizam saberes e conhecimentos e se atribui a credibilidade e por fim a autoridade a variados atores discursivos. Por outras palavras, as narrativas (e as ideias que as enquadram) têm uma genealogia e um processo histórico que se releva e revela ainda mais num momento de crise. As narrativas são, por um lado, formas de enquadrar trajetórias – acontecimentos numa linha temporal – e, por outro lado, são produtos reificados: as narrativas (seja pelo seu modo de enquadramento, seja pelo recurso a fragmentos desse enquadramento) circulam e recontextualizam-se - ou seja, seguem trajetórias, transportando consigo as marcas de inscrição noutra tempo e espaço.

Há aqui, portanto, duas dinâmicas a sublinhar da (co-)constituição de narrativas em disputa. Primeiro, as narrativas enquadram e organizam o evento, a temática ou os sujeitos (individuais ou coletivos) de formas distintas, criando tensão entre esses distintos enquadramentos. Segundo, as próprias narrativas, como produtos reificados de diferentes trajetórias históricas, respondem à expressão

hegemónica nacional do processo de integração por cada país, seu posicionamento, que se situam em redes e geografias simbólicas complexas. E logo, permeáveis a diferentes expressões de crise. Daí que foi possível assistir a um conjunto de narrativas em disputa, com o seu grau de porosidade face às mesmas disputas: além da genealogia, da trajetória biográfica, do processo histórico de certas ideias, as narrativas assentam em diferentes trajetos históricos e expressões hegemónicas nacionais sobre o processo de integração europeu e o posicionamento de cada país nesse processo. Mais ainda, essas narrativas também são permeáveis às diferentes expressões da crise (tanto de âmbito, dimensão, outras geografias narrativas) que circulam e se fazem sentir num dado momento. Ou seja, tal como já mencionado no início deste texto, as narrativas sobre a UE e a crise não surgem espontaneamente, antes ancoradas numa trajetória histórica, e produto de diferentes interesses, geografias e identidades (passadas, presentes e futuras). É na compreensão de que narrativas são essas, como refletem trajetórias e horizontes políticos distintos, e como apontam para a extrema porosidade da relação entre nacional e internacional em termos de génese e de impacto, que esta secção se debruça daqui em diante.

O melhor exemplo de trajetórias das narrativas na crise talvez venha da própria UE. A 1 de outubro de 2008, numa curta conferência de imprensa em Bruxelas, o então Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, demonstra, de forma clara, o enquadramento e a natureza da crise (i.e., financeira, dos mercados), assim como a resposta da UE à crise (particularmente através do BCE), em articulação com os que identifica serem os principais prejudicados (i.e., bancos, mercados, empresas, e a própria arquitetura europeia):

A crise financeira é realmente uma situação muito grave. Exige um grande esforço de todos os lados. A Europa está a assumir as suas responsabilidades. Há trabalho a ser feito a curto prazo – e há

trabalho a ser feito a médio e longo prazo. Devemos, em primeiro lugar, dar resposta às urgências e de seguida assegurar o futuro das nossas estruturas. As autoridades de supervisão, os Estados Membros, os bancos centrais e especialmente o Banco Central Europeu, a Presidência do Conselho e a Comissão Europeia: todos trabalhamos em conjunto e as intervenções adequadas estão a ser realizadas onde as empresas estão em dificuldade. (...) Permitam-me que preste homenagem à dedicação, à seriedade e ao sentido de bem comum de todos os envolvidos. Gostaria de salientar o papel fundamental desempenhado pelo Banco Central Europeu. Ele faz um excelente trabalho, garantindo a liquidez dos mercados. O euro é um fator de estabilidade, um verdadeiro trunfo europeu nestes tempos difíceis. Mas o desafio não é apenas injetar liquidez nos mercados. Também precisamos de injetar credibilidade nos mercados – em termos de governança europeia e global do sistema financeiro. No que diz respeito à contribuição da Comissão, temos estado em contacto estreito com os nossos parceiros e intervenientes no mercado. (...) Portanto, é justo dizer que o trabalho realizado desde o início da crise, e mais particularmente nos últimos dias, mostra que o nosso sistema pode dar conta. O sistema financeiro europeu tem capacidade de resposta. Podemos ter confiança nele. (Barroso, 2008, 2)

Ainda em 2008, a Comissão Europeia lança em novembro o Plano de Relançamento da Economia Europeia (ou EERP), adotado pelo Conselho Europeu no mês seguinte. O Plano contempla, entre outros, “uma importante injeção de poder de compra na economia destinada a fomentar a procura e a estimular a confiança” propondo ainda temporariamente “que os Estados-Membros e a UE acordem com urgência num estímulo orçamental imediato até 200 mil milhões de euros (1,5% do PIB), a fim de fomentar a procura, no pleno respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento” (Comissão Europeia, 2008).

A reversão deste plano começa oficialmente a ser discutida pouco tempo depois, tal como a própria Comissão Europeia reconhece,

A 20 de outubro de 2009 os Ministros concordaram em reunião informal do Ecofin em Gotemburgo sobre a necessidade de uma abordagem coordenada e abrangente das estratégias de saída, incluindo medidas para reconstruir um setor financeiro estável e viável, garantir a sustentabilidade fiscal e aumentar o potencial de produção. Quanto à estratégia de saída orçamental, foi acordado que era necessária uma consolidação orçamental substancial para além da retirada das medidas de estímulo do Programa de Recuperação Económica Europeia, a fim de travar e, eventualmente, reverter o aumento da dívida e restaurar posições orçamentais sólidas. (Comissão Europeia, 2010)

Como referem Gonzáles e Figueiredo (2014, 308), “esta foi uma mudança repentina de orientação política da UE. Portugal seguiu rigorosamente a orientação inicial para um estímulo orçamental, o que explica em parte o aumento da despesa pública entre 2008 e 2010”. De acordo com a mudança de política da UE de estímulo para consolidação fiscal, e perante a evolução da crise financeira ou bancária para uma crise das dívidas soberanas e da zona euro, o Conselho Europeu decide, em maio de 2010, pela criação (temporária) de um Mecanismo Europeu de Estabilização Europeia (EFSF). Em 28 e 29 de outubro do mesmo ano, o Conselho Europeu toma “a decisão política” (Conselho Europeu, s.d.) de criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade (ESM), uma agência permanente que substituirá formalmente o EFSF a partir de 2012.

Os anos seguintes a 2010 são marcados pela aplicação de medidas que levam a *troika* a países como Portugal ou Grécia e à disputa entre narrativas de saída da crise (ex. de austeridade vs. de crescimento), assim como de narrativas da génese da crise.

Embora tendo origem nos Estados Unidos na crise do *sub-prime* de 2007-08, o(s) impacto(s) que esta teve na Europa foi acompanhado também por diversas narrativas de gênese (e de culpabilização) da crise: as que descrevem o Norte “frugal” e o Sul “esbanjador”; as que imputam as imparidades como imanentes dos desequilíbrios da arquitetura europeia (por ex. a união económica monetária e o euro em particular), centrada numa hipotética aspiração da Alemanha em concretizar um projeto de poder – o de impor a sua vontade na Europa por via diplomática –, invocando com frequência as suas tentativas falhadas em alcançá-lo por via militar no século XX.

Vários autores já sintetizaram algumas das narrativas principais, mas não é demais lembrar que as histórias diferentes sobre a crise dependem dos atores envolvidos. Tal é o caso da crise financeira, onde políticos, tecnocratas e banqueiros narraram histórias contrastantes sobre porque a crise ocorreu (Froud et al., 2012 apud Schmidt, 2013), tendo essas narrativas moldado e enquadrado uma visão não só sobre crise, mas também, e conseqüentemente, sobre como agir sobre ela. Schmidt (2013) releva o papel central da memória coletiva nas posições e narrativas adotadas por vários países: de como, por exemplo, a hiperinflação de 1923 esteve sempre presente nas narrativas ordo-liberais por líderes alemães na resposta à crise (ao contrário da depressão de 1931); ou de como a ênfase dada à governança económica e à solidariedade pela França emanava da sua própria visão de liderança no projeto europeu (Schmidt, 2013). Ou ainda, na Grécia, a narrativa da hipocrisia alemã – que, em plena União Europeia, recusava o perdão de dívida que lhe havia sido concedido em 1953, assim permitindo consolidar-se e afirmar-se no continente europeu (Cotterill, 2015), enquanto políticos alemães falavam na obrigação moral de um país insolvente poder vender território soberano, desde as ilhas no mar Egeu à Acrópole e ao Parténon (Inman e Smith, 2010).

Este fenómeno da introdução de moralidade em narrativas de crise é particularmente comum, mas a evolução e os diferentes rostos da crise permitiram uma “mudança de ênfase” nas narrativas, o que permitiu homogeneizar representações sobre povos, nações e culturas: ao culpabilizá-los como preguiçosos ou gananciosos de um lado, frugais e austeros do outro, tornou-se cada vez mais difícil adotar uma estratégia consensual de saída da crise, dado que as narrativas dominantes tinham tendência para se excluir mutuamente⁹³. Como realça Howcroft,

O facto de a crise financeira ter sido transferida para as pessoas dos países em crise (e os desempregados) que agora são retratados como responsáveis pessoais pela crise é uma mudança de ênfase interessante. No entanto, isso deve ser um alívio para os bancos que inicialmente estavam recebendo muitas críticas pelas suas atividades que levaram à crise financeira em primeiro lugar devido aos seus imprudentes empréstimos de habitação e outros esquemas para vender dívida (Howcroft, 2012, 301)

Nas celebrações de 2013 do Dia da Europa em Florença, Barroso congratula-se pelo facto de a sua escolha política ser amplamente partilhada, uma vez que o consenso entre os diferentes atores (Estados Membros, instituições europeias, partidos políticos e parceiros sociais) é crucial. Esta escolha política recusava a dicotomia entre os termos ‘austeridade’ versus ‘crescimento’ e reenquadrava essa oposição entre “estímulos de curto prazo insustentáveis que

⁹³ Um exemplo disso mesmo são as declarações de Dijsselbloem em 2017. O então ministro das Finanças dos Países Baixos e Presidente do Eurogrupo foi entrevistado pelo jornal alemão *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, onde afirmou “Durante a crise do euro, os países do Norte demonstraram solidariedade para com os países afetados pela crise. Como um social-democrata, atribuo uma importância excepcional à solidariedade. Mas também há obrigações. Não podem gastar o dinheiro em bebida e mulheres e depois vir pedir ajuda” (Khan e McClean, 2017).

levarão a um relançamento inconsequente do crescimento” *versus* “reformas de longo prazo sustentáveis”.

Segundo alguns (...) discursos, a Europa e o Euro são a causa do problema. Sejam intelectualmente honestos e não poupemos esforços para explicar repetidamente que, embora conhecida como a ‘crise do euro’, esta não é uma crise do próprio euro. O euro continua a ser uma moeda credível, estável e forte. Esta é uma crise económica e financeira em países individuais que tem impacto no resto da área do euro. E a crise financeira também não foi específica do euro, pois afetou países da zona do euro e fora dela, dentro e fora da União Europeia, como mostra claramente o caso da Islândia. Esta crise resultou da combinação da irresponsabilidade de uma parte significativa do setor financeiro com o agravamento insustentável da dívida pública e a falta de competitividade estrutural em alguns Estados Membros. A união monetária absorveu alguns dos choques – como se pretendia – mas foi ela própria severamente abalada como resultado. É, pois, adequado dizer que, embora não se trate de uma crise da zona euro enquanto tal e certamente não tenha sido criada pela União Europeia, colocou desafios muito específicos – económicos, mas também institucionais e políticos – à zona euro e implicitamente à nossa União Europeia. (Barroso, 2013, 3-4)

De outra perspetiva sobre a mesma realidade, e durante a sua estadia no Ministério das Finanças da Grécia, após a sua saída na sequência do referendo de 2015, Yanis Varoufakis manifestou diversas vezes a sua oposição ao poder antidemocrático e à falta de transparência do Eurogrupo, dizendo que:

A Zona Euro é a maior e mais importante macroeconomia do mundo. E, no entanto, essa gigantesca macroeconomia

apresenta apenas uma instituição com personalidade jurídica: o Banco Central Europeu, cuja carta especifica quais são os poderes da instituição sediada em Frankfurt na busca de um único objetivo: a estabilidade de preços. O que levanta uma outra questão: “E os objetivos económicos, além da estabilidade de preços, como desenvolvimento, investimento, desemprego, pobreza, desequilíbrios internos, comércio, produtividade? Qual órgão da UE decide as políticas da zona do euro sobre isso?” A maioria das pessoas acredita que a resposta é: o Eurogrupo. Com efeito, é no Eurogrupo que são tomadas as decisões cruciais de que dependem o presente e o futuro da Europa. Exceto que o Eurogrupo não existe na lei europeia! Sem regras escritas ou processo legal, o Eurogrupo toma decisões importantes que são posteriormente carimbadas, sem qualquer debate sério, no Conselho de Assuntos Económicos e Financeiros da UE (Ecofin). A falta de regras escritas ou procedimentos legais não é o único problema. Há dois outros problemas que os europeus deveriam conhecer. Uma é que a troika dominou o Eurogrupo e impõe um processo de tomada de decisão em que os ministros das finanças são castrados, forçados a tomar decisões com base em informações quase nulas. A outra é a ultrajante opacidade dos procedimentos do Eurogrupo. (Varoufakis, 2016)

Enquanto Varoufakis vê o Eurogrupo nesta perspectiva crítica, o discurso oficial da União Europeia, não negando diretamente os seus contornos, apresenta-os como um dado adquirido positivo, escolhendo expressões vocabulares conotadas com a autoridade formal e institucional. Numa página online oficial sobre a assistência financeira aos Estados Membros da zona euro, o Conselho Europeu afirma que o Eurogrupo “dá o aval político às decisões relativas à concessão de assistência financeira a um Estado-Membro da área do euro e às condições em que essa assistência será prestada”;

“aos memorandos de entendimento”, e “às decisões relativas ao pagamento das parcelas da assistência financeira após a revisão dos progressos alcançados na execução de um programa”; relativamente à crítica da natureza antidemocrática, “o Eurogrupo atua depois de concluídos os processos de aprovação nos Estados Membros da área do euro”, processos esses que “podem envolver a consulta ou a aprovação dos parlamentos nacionais”. Já para o Conselho é reservado o papel de “aprova[r] formalmente as condições de concessão da assistência financeira a fim de garantir a coerência com o processo de coordenação das políticas económicas da UE” (Conselho Europeu, s.d.).

Se nas celebrações do Dia da Europa em 2013 em Florença, Barroso se congratulava da sua visão e da ampla difusão do seu enquadramento, já nas celebrações no ano seguinte em Berlim, Barroso apresenta o que considera dever ser a essência do projeto europeu a partir da crise:

Agora, a terceira fase é principalmente – ou deveria ser principalmente – sobre o poder e a influência necessários para salvaguardar a paz e a prosperidade da Europa nas condições da globalização. A crise económica e financeira mostrou, em particular, que a melhoria da governação da Zona Euro era indispensável para a sustentabilidade a longo prazo de uma moeda única. Outras medidas institucionais de natureza mais política podem tornar-se indispensáveis. O desafio é, obviamente, como fazê-los de forma a manter a integridade do mercado interno e da nossa União no seu conjunto. Uma cooperação reforçada a múltiplas velocidades na Europa pode tornar-se uma necessidade. Mas uma Europa de múltiplas classes foi - e deve sempre ser - evitada a todo o custo. Então: flexibilidade, sim, estratificação, não (Barroso, 2014).

Agora que a sua narrativa e enquadramento da crise se tornaram senso comum, Barroso passa a apresentar uma visão para o futuro assente na “salvaguarda da paz e prosperidade”, na “integridade do mercado interno” e da própria União. A intervenção de Barroso assenta num duplipensar: a crise apresenta-se simultaneamente, particularmente em alguns países, como virulenta ou mesmo feroz, mas ela é discursivamente rerepresentada no passado⁹⁴; Barroso caracteriza o reforço da arquitetura europeia (em particular da governação da Zona Euro) como sendo “indispensável” e afirma a possível necessidade de mais reformas institucionais, mas não reconhece responsabilidades, nem nas fragilidades institucionais no agudizar da crise, nem nas respostas dadas por estas instituições na gestão da mesma. Se em 2013 Barroso afirmava que a “crise resultou da combinação da irresponsabilidade de uma parte significativa do setor financeiro com o agravamento insustentável da dívida pública e a falta de competitividade estrutural em alguns Estados-Membros”, não é de somenos que, nalguns casos, como o de Portugal, o agravamento da dívida se deveu, não a um despesismo inato a países do Sul da Europa e que incluísse Portugal, mas precisamente por seguir as recomendações e orientações da própria UE: a dívida pública portuguesa consolidada em percentagem do PIB atinge os 60% em 2002 (ano da introdução da moeda única) e vai subindo lenta mas consistentemente até aos 72.5% em 2007⁹⁵; porém, é a partir de 2008 – o ano em que é lançado o EERP – que

⁹⁴ Em 2013 Barroso já tinha proclamado algo parecido com o intuito de criar um laço de credibilidade e confiança e, por conseguinte, de centralidade e autoridade no seu discurso e visão: “Apesar de ainda não termos superado todas as dificuldades, a ameaça existencial ao Euro está hoje ultrapassada” (Barroso, 2013, 4).

⁹⁵ Algo que também é frequentemente invocado pelos que imputam uma responsabilidade na arquitetura europeia e em particular da união monetária no fomento de desequilíbrios e assimetrias regionais na Zona Euro, levando a que por defeito certos países fossem deficitários e que a facilitação do endividamento foi a solução encontrada.

a dívida pública portuguesa acelera (75.6% em 2008) e dispara em 2009 e 2010 – 87.8% em 2009, 100.2% em 2010 (Pordata, 2022), entre três Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC) e até à rejeição parlamentar do quarto PEC em 2011, o que provocou uma crise de financiamento, eleições antecipadas e um pedido de resgate que desembocou no memorandum de entendimento com a Troika.

O caso português é paradigmático, não só do poder das narrativas e dos imaginários hegemónicos sobre o processo de integração – e de como estes influenciam a maneira de diversos atores olharem para a crise – mas também da existência de porosidade das narrativas externas no discurso interno. Na década entre o fim da Guerra Fria e do novo século, Boaventura Sousa Santos (1994) falava de como a “imaginação do centro” era uma das principais funções do Estado português desde a adesão de Portugal à então CEE em 1986. Em 2002, o autor revisita o conceito num artigo para a Revista Visão, onde afirma que

Tal função consiste em formular os problemas da sociedade portuguesa como sendo os problemas próprios das sociedades desenvolvidas que connosco partilham a UE. Tendo sido o Estado português o grande protagonista da nossa integração na UE, é também ele o principal sujeito do discurso da imaginação do centro. Este discurso produz um duplo efeito de ocultação. Por um lado, oculta o facto de que a sociedade portuguesa é uma sociedade de desenvolvimento intermédio e que, como tal, tem problemas próprios muito diferentes daqueles que enfrentam países como a Alemanha, a França ou a Suécia. Por outro lado, dada esta realidade, a imaginação do centro é um discurso que não tem tradução adequada na prática real da governação. Daí a discrepância muito acentuada entre o país oficial retratado pela imaginação do centro e o país não oficial que vive na pele a distância entre essa imaginação e a vida real de todos os dias. (Santos, 2022)

No mesmo sentido segue a análise de Joaquim Aguiar sobre as quatro narrativas fundacionais do regime democrático português, sendo a última destas a que Aguiar apelida de narrativa “estratégica integracionista”, como “aquela que fazia da UE a oportunidade de modernização de Portugal como se fosse o caminho simétrico da expansão marítima” (Aguiar, 2005). No espaço mediático português, a UE é frequentemente retratada como um projeto político que proporciona segurança, coesão social, capacidade económica, prosperidade, solidariedade, responsabilidade e retidão. No que diz respeito à posição de Portugal na UE, os discursos positivos são os mais proeminentes: Portugal está bem integrado na UE (mesmo que de tempos a tempos se conceda que Portugal não se consiga aproximar do desenvolvimento de outros países), a integração no mercado comum e na moeda única são consideradas como boas oportunidades para o desenvolvimento económico do país e as políticas fiscais da UE ajudam Portugal a gerir a economia portuguesa de forma responsável.⁹⁶ A crise está associada a um “surto de euroceticismo ligado às condições estritas do pacote de resgate de Portugal de 2011” (Dennison e Franco, 2019); embora tenha diminuído a partir de 2015 e a integração tenha recuperado algum apoio, é de relevar que, segundo Magalhães (2017, 222), se registou também uma diminuição do apoio instrumental à UE, atingindo os níveis mais baixos desde a adesão.

Conclusão

Este capítulo analisou o papel das narrativas na construção discursiva do ator – a UE, centrando o nosso olhar sobretudo nas narrativas

⁹⁶ Esta referência ao espaço mediático português baseia-se na investigação em curso no âmbito do projeto “MEDIATIZED EU - Mediatized Discourses on Europeanization and Their Representations in Public Perceptions”, com o envolvimento de Maria Raquel Freire, Sofia José Santos, Moara Crivelente e Luiza Bezerra, Centro de Estudos Sociais, financiado pelo programa H2020, Comissão Europeia.

construídas ao nível da União, sobre o modo como estas implicam nas estratégias e ação política da mesma em matéria securitária e no contexto da crise financeira. Entendendo que narrativas não são só formas de enquadrar trajetórias, mas também instrumentos que agem na construção de realidades políticas, identificamos pontos de convergência e desalinhamentos, narrativas dominantes e o modo como estas procuram legitimar determinadas decisões e opções. Apresentamos neste capítulo, e de forma muito parcial, algumas dinâmicas temáticas da subjetivação: face ao tema da segurança e dos discursos sobre a crise financeira, os textos, para além de marcarem os momentos e lugares da sua produção, apontam, através de escolhas vocabulares e outras estratégias discursivas de reconhecimento ou legitimação, para as dinâmicas fluidas de modelação e posicionamento do ator social UE e as suas possibilidades de ação nos contextos históricos e políticos concretos. A recontextualização das narrativas torna-se, assim, muito evidente na nossa análise.

A consolidação da narrativa de segurança marca a trajetória da UE, recorrendo a uma lógica simultaneamente valorativa e material, sublinhando a relevância dos contextos, e, no trabalho discursivo sobre a segurança, apontando para uma postura algo reativa. A ambivalência associada aos princípios normativos que constituem a própria essência da UE face a uma abordagem pragmática exigida no encontro entre dinâmicas internas e internacionais, traduz-se, por exemplo, nas escolhas das expressões “pragmatismo de princípios” ou mesmo na palavra “resiliência”. Os documentos estratégicos na área da segurança servem de guia e têm como objetivo legitimar opções e ações nesta matéria, assim moldando a narrativa, seja face aos espaços - doméstico e internacional -, seja no tempo - refletindo a própria evolução institucional da UE. A guerra na Ucrânia veio claramente adicionar, não só severidade ao discurso, como também traduzir uma expressão de maior coesão na UE na leitura de ameaças e na forma de lhes dar resposta. A recontextualização da narrativa é particularmente ilustrativa na “Bússola Estratégica”, em que a

Rússia passa a ser identificada como a maior ameaça à segurança europeia. No caso da crise financeira, perante o reconhecimento, tanto pelos seus críticos como proponentes, de que o processo político de decisão estava sobretudo centrado no Eurogrupo – e dada a sua reconhecida informalidade e pouca transparência – foi importante analisar primeiro os discursos da Comissão como uma narrativa dominante. Não se deixaram de fora, porém, as narrativas que circulavam no espaço europeu, tendo de seguida realçado como algumas narrativas mais dominantes em espaços nacionais ou regionais foram modeladas e influenciadas, não só pelo seu local de enunciação, como também pelas suas memórias coletivas, assim como pela porosidade interdiscursiva e ideológica entre diversas escalas – por exemplo nacional e internacional – de ação.

Fica assim claro que a trajetória da UE se apreende também da análise das narrativas que a informam, e que nos casos aqui em estudo claramente demonstram como estas são moduladas e modulares em termos contextuais, temporais e sempre face às suas diversas audiências. As narrativas dominantes e as narrativas ausentes são também identificadas, e entendidas, como fundamentais na forma como a história é recontextualizada e como implicam nas leituras e perceções do ator UE. Uma história que continua a ser construída, contada e des-contada.

Referências Bibliográficas

- Abbott, H.P. 2002. *The Cambridge Introduction to Narrative*. Londres: Cambridge University Press.
- Agamben, G. 2004. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Aguiar, J. 2005. O Silêncio de Guterres. *Revista Atlântico*, Lisboa, 29/05/2005. Apud Neves, J.M.L.P. 2015. Portugal no seu imaginário. Do passado ao futuro. Uma visão de cidadão e marinheiro. *Revista Militar*, agosto/setembro.
- Bailes, A.J.K. 2005. *The European Security Strategy. An Evolutionary History*. SIPRI Policy Paper No. 10. Stockholm International Peace Research Institute.
- Barroso, J.M.Du. 2008. Remarks of President Barroso on financial crisis. Speech/08/479, Press Conference, Brussels. 1 outubro.

- Barroso, J.M.D. 2013. Speech by President Barroso at the State of the Union conference: Restoring confidence. Speech/13/397, State of the Union Conference, Florence. 9 maio.
- Barroso, J.M.D. 2014. Considerations on the present and the future of the European Union. Speech at Humboldt University. Berlin. 8 maio.
- Barthes, R. 1975. An introduction to the structural analysis of narrative. *New Literary History*, 6 (2), 237-277.
- Beck, U. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London, Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Blockmans, S.; Crosson, D.M.; Paikin, Z. 2022. The EU's Strategic Compass A guide to reverse strategic shrinkage? CEPS Policy Insights No 2022-14. Disponível em: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-eus-strategic-compass/> [21.04.2022].
- Bússola Estratégica. 2022. Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa. Conselho da União Europeia. Bruxelas, (OR. en) 7371/22. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf> [21.04.2022].
- Comissão Europeia. 2010. Public finances in EMU – 2010. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2765/36026> [21.04.2022].
- Conselho Europeu. s.d. Assistência financeira aos Estados-Membros da área do euro. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/financial-assistance-eurozone-members/> [21.04.2022].
- Cotterill, J. 2015. Let's talk about... the 1953 London Agreement on German External Debts. *Financial Times*, 8 julho. Disponível em: <https://www.ft.com/content/c7bf8d73-8293-3aad-8f4e-9d3bbb49972e> [21.04.2022].
- De Fina, A. & Johnstone, B. 2015. Discourse Analysis and Narrative. In D. Tannen, H. E. Hamilton & D. Schiffrin (orgs.) *The Handbook of Discourse Analysis* (152-167). Londres: Wiley-Blackwell.
- Dennison, S. & Franco, L. 2019. The instinctive multilateralist: Portugal and the politics of cooperation. ECFR Policy brief. Disponível em: https://ecfr.eu/publication/instinctive_multilateralist_portugal_politics_cooperation/ [21.04.2022].
- Diez, T. 2013. Normative power as hegemony. *Cooperation and Conflict*, 48 (2), 194-210.
- DN. 2019. Macron: “Estamos a assistir à morte cerebral da NATO”. *Diário de Notícias*, 7 novembro.
- EES. 2003. Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Conselho da União Europeia. Bruxelas. Disponível em: file:///C:/Users/Raquel%20Freire/Downloads/gp_eudor_WEB_QC7809568PTC_002.pdf.pt.pdf [21.04.2022].
- Estratégia Global. 2016. Conclusões do Conselho sobre a execução da Estratégia Global da UE no domínio da Segurança e da Defesa. Conselho da União Europeia. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence/> [21.04.2022].
- Förchtner, B. 2021a. Introducing Narrative in Critical Discourse Studies. *Critical Discourse Studies*, 18 (3), 304-313.

- Förchtner, B. 2021b. Critique, Habermas and narrative (genre): the discourse-historical approach in critical discourse studies. *Critical Discourse Studies*, 18 (3), 314-331.
- Freire, M.R. 2020. EU and Russia competing projects in the neighbourhood: an ontological security approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63 (1). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000113> [21.04.2022].
- Froud, J.; Nilsson, A.; Moran, M.; and Williams, K. 2012. Stories and interests in finance: Agendas of governance before and after the financial crisis. *Governance*, 25 (1), 35-59.
- González, E.; Figueiredo, A. 2015. The European Social Model in a Context of Crisis and Austerity in Portugal. In D. Vaughan-Whitehead (org.) *The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing Its Soul?* (291-340). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Howcroft, S. 2012. The Discourse of the European Financial Crisis from Different Perspectives. *RUA-L. Revista da Universidade de Aveiro*, 1 (II. série), 299-319.
- Inman, P.; Smith, H. 2010. Greece should sell islands to keep bankruptcy at bay, say German MPs. *The Guardian*, 4 março.
- Khan, M.; McClean, P. 2017. Dijsselbloem under fire after saying eurozone countries wasted money on “alcohol and women”. *Financial Times*, 21 março. Disponível em: <https://www.ft.com/content/2498740e-b911-3dbf-942d-ecce511a351e> [21.04.2022].
- Koenig, N. 2022. Putin’s War and the Strategic Compass. A Quantum Leap for the EU’s Security and Defence Policy? Policy brief. Hertie School Jacques Delors Centre, 29 abril. Disponível em: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/putins-war-and-the-strategic-compass-a-quantum-leap-for-the-eu-security-and-defence-policy>.
- Labov, W. & Waletzky, J. 1967. Narrative analysis: Oral version of personal experience. In J. Helm (org.) *Essays on the Verbal and Visual Arts* (67-96). Washington, D.C., E.U.A.: University of Washington Press.
- Magalhães, P. 2017. O apoio à integração europeia em Portugal: dimensões e tendências (203-222). In N.S. Teixeira & A.C. Pinto (orgs.) *A Europeização da Democracia Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mälksoo, M. 2016. From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose. *Contemporary Security Policy*, 37 (3), 374-388.
- Manners, I. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235-258.
- Manucci, L. 2021. Forty years of populism in the European Parliament. *População e Sociedade*, 35, 25-42.
- Menéndez, A.J. 2013. The Existential Crisis of the European Union. *German Law Journal*, 14 (5), 453-526.
- Parlamento Europeu. 2022. Rússia. Fichas Temáticas sobre a União Europeia. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/177/russia> [21.04.2022].
- Pordata. 2022. General Government: gross debt as % of GDP. Disponível em: <https://www.pordata.pt/en/Portugal/General+Government+gross+debt+as+percentage+of+GDP-2786> [21.04.2022].

- Reisigl, M. 2021. "Narrative!" I can't hear that anymore. A linguistic critique of an overstretched umbrella term in cultural and social science studies, discussed with the example of the discourse on climate change. *Critical Discourse Studies*, 18 (3), 368-386.
- Ricoeur, P. 1990. Life in quest of narrative. In D. Wood (org.), *On Paul Ricoeur: Narrative and Interpretation* (20-33). Londres: Routledge.
- Riessman, C.K. 2008. *Narrative Methods for the Human Sciences*. Londres: Sage.
- Santos, B.S. 1994. *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B.S. 2002. O Fim da Imaginação do Centro. *Revista Visão*, 21 fevereiro. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/ces/opinioao/bss/041.php> [21.04.2022].
- Schmidt, V.A. 2013. Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis. *The British Journal of Politics and International Relations*, 16 (1), 188-209.
- Schmidt, V.A. 2014. EU Leader's Ideas and Discourses in the Eurozone Crisis: A discursive institutionalist analysis. In C. Carta & J.-F. Morin (org.) *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis: Making Sense of Diversity*. Farnham: Ashgate.
- Schumacher, T. 2015. Uncertainty at the EU's borders: narratives of EU external relations in the revised European Neighbourhood Policy towards the Southern Borderlands. *European Security*, 24 (3), 381-401.
- Shenhav, S.R. 2006. Political Narratives and Political Reality. *International Political Science Review*, 27 (3), 245-262.
- Solana, J. 2009. Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Council of the European Union, Bruxelas, 28 julho.
- Thygesen, N. 2016. Why Did Europe Decide to Move to a Single Currency 25 Years Ago? *Intereconomics*, 51 (1) 11-16.
- Toolan, M. 2001. *Narrative: A Critical Linguistic Introduction*. 2nd edition. London/ New York: Routledge.
- Varoufakis, Y. 2016. The Eurogroup Made Simple. *DiEM25*, 29 março. Disponível em: <https://diem25.org/the-eurogroup-made-simple/> [21.04.2022].
- van Leeuwen, T. 2008. *Discourse and Practice: New Tools for Critical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- van Leeuwen, T. 2007. Legitimation in discourse and communication. *Discourse & Communication*, 1 (1), 91-112.
- Witney, N. 2022. The EU's Strategic Compass: Brand new, already obsolete. *Commentary. European Council on Foreign Relations*. 31 março. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/the-eus-strategic-compass-brand-new-already-obsolete/> [21.04.2022].
- Wodak, R. & Meyer, M. 2016. *Critical Discourse Studies: History, agenda, theory and methodology* (1-22). In R. Wodak & M. Meyer (orgs.) *Methods of Critical Discourse Studies*. Londres: Sage.

**INTERVENÇÃO E SOBERANIA: ESPECIFICIDADES
DA ORDEM INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA**
**INTERVENTION AND SOVEREIGNTY: SPECIFICITIES
OF THE CONTEMPORARY INTERNATIONAL ORDER**

Teresa Almeida Cravo

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Economia
<https://orcid.org/0000-0002-8508-9926>
tcravo@fe.uc.pt

Paulo Rupino da Cunha

Universidade de Coimbra, CISUC, Departamento de Engenharia Informática
<https://orcid.org/0000-0003-2701-5248>
rupino@dei.uc.pt

Bernardo Fazendeiro

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Economia
<https://orcid.org/0000-0002-0816-1138>
btfazendeiro@fe.uc.pt

Resumo: Poucas serão as observações sobre relações interestatais contemporâneas que, de algum modo, não façam referência a intervenção e soberania. Não obstante a variação histórica e geográfica, a omnipresente dialética entre os dois conceitos e respetivas práticas, largamente disseminadas nas relações internacionais, tem um papel determinante no estabelecimento de pressupostos fundacionais da ordem internacional. Este capítulo

começa por delinear as raízes teóricas e históricas de intervenção, e a sua evolução ao longo do tempo, argumentando que este conceito e a sua prática pressupõem um panorama internacional constituído por Estados soberanos, grandes assimetrias materiais, a necessidade de se evitar ou de se invocar o estado de guerra, e tecnologias que propiciam e agilizam a capacidade de interferência em territórios alheios. Num segundo momento, o capítulo apresenta dois casos empíricos – as missões e operações da União Europeia fora do seu território, e os ciberataques e as interferências nas agendas internas de outros Estados – de modo a ilustrar a articulação entre os conceitos de intervenção e soberania, e a forma como evoluíram no século XXI. O capítulo conclui com algumas considerações sobre o panorama político atual, à luz da prática de intervencionismo à escala global.

Palavras-Chave: Intervenção, Soberania, Tecnologia Digital, União Europeia

Abstract: There are few observations about contemporary interstate relations that do not, in one way or another, refer to intervention and sovereignty. As both dialectically interrelated and widely disseminated in international relations, they are the founding assumptions of the international order, despite their historical and geographical variety. This chapter begins by delineating the historical and theoretical roots of intervention, and its evolution over time, and subsequently argues that, as both a concept and practice, intervention presupposes an international arena constituted by sovereign states, great material asymmetries, the need to avoid wars or at least to avoid invoking the state of war, and technologies that allow and facilitate the capacity to interfere in outside territory. The chapter showcases, thereafter, two empirical case studies – EU missions and operations

beyond its territory as well as cyberattacks and digital involvement in states' internal agendas – with a view to illustrating the relationship between intervention and sovereignty, and how they evolved throughout the early 21st century. On the basis of interventionist practices at a global scale, the chapter concludes with a few points about the current international arena.

Keywords: Intervention, Sovereignty, Digital Technology, European Union

Introdução

Poucas serão as observações sobre relações internacionais contemporâneas que não se referem a intervenção. Seja para definir soberania, seja para argumentar em prol de humanitarismo, seja para denominar interferência externa nos assuntos internos de Estados, dificilmente cada um desses termos e fenômenos – todos eles ubíquos em relações internacionais – será abordado sem menção ao conceito e à prática de intervenção. Face à sua omnipresença, pretende-se, neste capítulo, delinear as raízes teóricas e históricas de intervenção enquanto um conceito preponderante e prática largamente disseminada nas relações internacionais, determinando por essa via os pressupostos do panorama internacional contemporâneo.

Por mais enraizada que seja a prática de intervenção, esta não estava de forma alguma predestinada. De origem relativamente recente, o conceito e a prática de intervenção proliferaram por refletirem os dilemas e contradições inerentes à ordem política dos séculos XVIII e XIX. Mais especificamente, quer a prática quer o conceito capta os arranjos imperiais de uma Europa constituída por Estados soberanos em ascendência económico-material, arranjos

cujas características se generalizaram aquando da expansão global dessa ordem ao longo do século XX e no início do século XXI.

De qualquer forma, uma visão mais cíclica ou linear da história, ou até uma menos recetiva à complexidade semântica de conceitos, seria cética à necessidade de se indagar as raízes históricas de intervenção. Não obstante a sua aplicação recente, um observador de fenómenos ditos “internacionais” notaria – com o benefício da retrospectividade – um espectro largo de “intervensões”. “Intervenção”, diria o citado observador, “sempre foi a prerrogativa das grandes potências”. Sem colocar em causa exercícios de retrospectividade, exercícios com os quais o passado é habitualmente descortinado no presente, busca-se menos encontrar correspondências entre a história e a atualidade do que revelar a especificidade teórica de um termo no jargão jurídico, político e coloquial contemporâneo. Enquanto a primeira abordagem, com base em anacronismo histórico, presume similitude ao longo do tempo, facilitando – se não mesmo permitindo – generalizações e comparações entre períodos e lugares distintos, a segunda aborda a diferença, explicando como o surgimento de um conceito com uma semântica própria, embora contestada, revela características sociopolíticas específicas, talvez até únicas, no panorama internacional contemporâneo.⁹⁷ São precisamente essas características específicas que serão aqui delineadas. Do mesmo modo, sublinha-se a necessidade de se esmiuçar não só os conceitos a partir das quais práticas, por vezes irrefletidas, se desenrolam na cena internacional, mas também demonstrar como essas práticas, e a realidade material de onde surgem, fomentam conceitos novos

⁹⁷ A importância da realidade linguística, sobretudo semântica, para decifrar pequenas – e por vezes grandes – diferenças entre períodos históricos e ordens políticas diferentes é assinalada na prática da história conceitual (*begriffsgeschichte*) (Koselleck, 1989), genealogia ou arqueologia do conhecimento (Foucault, 2002), amplamente disseminadas na disciplina das relações internacionais (e.g., Berenskoetter, 2017; Debrix, 2003; Fierke, 1998).

– neste caso, a intervenção – por forma a distinguir o passado do presente (Adler & Pouliot, 2011; Hopf, 2010).

De modo a escarpelizar o surgimento da noção de intervenção, e o que isso revela sobre as particularidades da realidade internacional contemporânea, será necessário contextualizá-la em relação à norma com a qual habitualmente se contrapõe: a soberania. Em resultado da consolidação do Estado moderno no final do século XVIII, a noção de intervenção surge quase como que justaposta a soberania, um direito supostamente incontornável e indivisível aos quais os Estados europeus (e cristãos) teriam direito.

De qualquer forma, a realidade discursiva não basta para explicar a preponderância do termo. Para que soberania possa ser posta em causa, é necessária uma entidade capaz e com vontade de efetivamente levar a cabo uma intervenção. Por conseguinte, intervenção reflete também as práticas associadas às crescentes assimetrias económico-materiais, inclusive tecnológicas, que permitem determinadas potências questionar normas estabelecidas.

Em conjunto com a cristalização do conceito de soberania e a ascensão de grandes potências internacionais (e imperiais), a preservação da paz global consolidou o conceito de intervenção no jargão político moderno. Por outras palavras, face à ênfase cada vez maior na prática de manutenção da paz – ao invés da prossecução da guerra – a noção de intervenção, sobretudo de intervenção humanitária, apresenta-se como uma forma legítima de coação sem que o estado de guerra seja necessariamente invocado. Intervenção permite policiamento global ou “semi-beligerância” em tempos de paz, práticas que se tornaram cada vez mais exequíveis face aos avanços tecnológicos que agilizam operações militares céleres, de baixo custo financeiro, em território externo. No começo do século XXI, novas formas de atuação aérea e espacial, a título exemplificativo, permitiram que um largo espectro de atores políticos, sobretudo de Estados, pudesse colocar a soberania de terceiros em causa de um

modo subtil e encafuado, ou seja, sem que fosse possível afirmar inequivocamente a existência de agressão ou de uma ocupação. Na ausência de uma identificação clara e evidente de interferência externa, o estado de beligerância dificilmente pode ser invocado oficial e legalmente.

Em suma, o conceito e a prática de intervenção pressupõem um panorama internacional constituído por Estados soberanos, grandes assimetrias materiais, a necessidade de se evitar ou de se invocar o estado de guerra, e tecnologias que agilizam a capacidade de interferência em territórios alheios. Tudo começou com a ascensão da norma de soberania na modernidade, uma ascensão concetual e prática que separaram as ordens (europeias) do final do século XVIII das normas principalmente feudais que vigoraram até então. De qualquer forma, mesmo a noção de soberania que foi se consolidando paulatinamente na Europa nesse período não corresponde necessariamente à prática que também se enraizou no século XX e início do século XXI. Existem diferenças que importam relevar. Nesse sentido, este capítulo começa por delinear as raízes teóricas e históricas de intervenção, e a sua evolução ao longo do tempo. Num segundo momento, apresenta dois casos empíricos – as missões e operações da União Europeia fora do seu território, e os ciberataques e as interferências nas agendas internas de outros Estados – de modo a ilustrar a articulação entre os conceitos de intervenção e soberania, assim como o aumento do espetro de intervenções, em resultado de alterações tecnológicas e de novas normas de auxílio humanitário e desenvolvimentista, desde o final do século XX. Essas intervenções caracterizam-se por formas mais subtis de envolvimento nos Estados, as quais nem sempre abertamente coercivas, ao contrário do início do século XIX. O capítulo conclui com algumas considerações sobre o panorama político atual, à luz da prática de intervencionismo à escala global.

Soberania *versus* intervenção

A trivialidade básica das relações internacionais é que a noção de soberania, à qual o Estado moderno está ligado, nasce, em 1648, com o Tratado de Vestefália (que não é mais que a compilação de dois tratados – o de Osnabruck e de Múnster – que terminaram as hostilidades da Guerra dos Trinta Anos). A alusão ao tratado é trivial pelo que é amplamente disseminado em manuais de relações internacionais e porque o conjunto dos dois tratados não se refere à noção de soberania tal como é reconhecida na atual ordem internacional. Soberania é, ainda hoje, um conceito contestado, e, na realidade, nunca teve um significado verdadeiramente estável (Bartelson, 1995, 2006).

No que toca à atualidade política, e à luz da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), a soberania remete para a horizontalidade entre Estados – isto é, para a suposta igualdade de direitos e deveres a que cada Estado internacionalmente reconhecido tem direito, independentemente do seu tamanho, economia, religião, regime político, etc. Horizontalidade e igualdade entre Estados – ou melhor entre as autoridades europeias que assinaram o acordo – não refletia o real propósito do Tratado de Vestefália. Este buscava enfatizar os princípios nascentes daquilo a que viria a ser uma Europa secular ao invocar a igualdade entre monarcas, independentemente destes pregarem catolicismo ou protestantismo (Jackson, 2004; Kissinger, 2015). Seriam princípios de uma ordem secular em formação – e não de uma ordem secular concretizada – uma vez que monarcas não-cristãos estavam excluídos dessa sociedade de Estados (Bull, 1977). Os tratados de Vestefália pretendiam, desta forma, cimentar o respeito pelo princípio de “*cuius regio, eius religio*” (“cujo o reino, a sua religião”) proposto originalmente pela paz de Ausburgo em 1555 (Windsor, 1984).

Em ligação à horizontalidade, a carta também estipula o dever da ONU em não intervir em matérias do foro doméstico de cada Estado. Horizontalidade em conjunto com o princípio de não intervenção reflete, deste modo, as normas atualmente encapsuladas dentro do conceito de soberania, por vezes definido como, a “autoridade de um Estado para se governar a si mesmo,” uma autoridade especificamente oposta à hierarquia internacional e à interferência externa em assuntos internos de Estados. Por um lado, hierarquia implicaria a existência de Estados com mais autoridade do que outros; por outro, a ausência do princípio de não-intervenção justificaria interferência em assuntos de governação exclusivamente doméstica (Dunne, 2003). Soberania contemporânea reflete esses preceitos modernos.

De qualquer forma, embora a igualdade entre Estados aparente convergir com a noção de não-intervenção, ambos os princípios nem sempre se encontram em consonância. Stephen Krasner (1999), por exemplo, dividiu o conceito moderno de soberania em várias parcelas – soberania legal internacional, soberania Vestefaliana, soberania doméstica, e soberania interdependente – com vista a expor as várias contradições a partir do qual a ordem internacional contemporânea está organizada. Krasner (1999) argumenta, ademais, que a ordem na qual ainda habitamos é nada mais do que hipócrita por invocar uma norma confusa – soberania – à qual poucos efetivamente aderem. Por outras palavras, muitos Estados, em conjunto com outras entidades internacionais, acabam por se arrojar do direito à intervenção, colocando a norma da soberania sistematicamente em causa, pelo que o princípio de não-intervenção acaba por desfrutar de uma aquiescência teórica, mais do que prática, à escala internacional.

Para melhor compreender a evolução do termo e as práticas que, entretanto, consolidaram a “hipocrisia organizada” da ordem internacional contemporânea (Krasner, 1999), convém distinguir as

origens europeias do conceito do impacto da sua expansão para além do continente.

Soberania no século XIX: um clube restrito, apto a interferir

A aceitação teórica, mais do que prática, de soberania provém, em parte, das tensões que se exacerbaram entre Estados europeus, inclusive Estados não europeus, ao longo do século XIX. Ao mesmo tempo que se desenvolve o conceito de soberania interna na Europa, coloca-se também a questão da possibilidade de interferência na realidade doméstica de outros Estados, seja por razões humanitárias, seja no sentido de apoiar uma determinada frente numa guerra civil, seja para facilitar a aquisição de independência ou autodeterminação por povos oprimidos (Hoffman, 1984). Emer de Vattel, teórico de direito internacional do século XVIII, já argumentava a favor de um regime de exceção no que à soberania dizia respeito:

Mas se um príncipe, ao violar leis fundamentais, fornecer aos seus sujeitos o direito legal de o resistir – se a tirania tornar-se de tal maneira insuportável que obriga uma nação a sujeitar-se à própria defesa –, todas as potências externas têm o direito de socorrer um povo oprimido a quem lhe foi implorado assistência (Vattel, 2008: 298).

Regime de exceções à parte, a intervenção refletia a tentativa de contornar uma norma que restringia explicitamente o envolvimento de terceiros no foro doméstico de um Estado. Por outras palavras, denomina precisamente uma forma de interferência em assuntos internos que estava proibida à luz do conceito de soberania (Hoffman, 1984).

De qualquer forma, práticas em muito semelhantes a interferências internas proliferam pelo globo durante o século XIX, e determinarão as que se manterão após a descolonização em meados do século XX. A título exemplificativo, a preocupação crescente com humanitarismo, com vista a proteger minorias cristãs, adquire especial relevância nas relações entre Estados europeus e o Império Otomano. Desde a política imperial russa de defesa dos cristãos ortodoxos aí residentes, até à luta pela independência da Grécia (1821) ou ao salvamento de cristão maronitas no Líbano (1860-1861), o Império Otomano fora forçado a permitir interferência direta de forças estrangeiras – principalmente britânicas e francesas – de modo a demonstrar o seu respeito pelos povos não muçulmanos do seu império (Bass, 2008; Wheeler, 2002).

Intervenções do género que se praticam pelo Império Otomano refletem não só uma noção de soberania a ser acautelada apenas entre Estados (cristãos) europeus, mas também uma confiança crescente destas comunidades políticas na superioridade da sua civilização. Embora cético em relação à proliferação de intervenções, John Stuart Mill (1859) advoga que determinados princípios civilizados não se coadunavam com as práticas da chamada “barbárie”.

Neste sentido, as intervenções europeias, legitimadas através de preceitos civilizacionais superiores, resultam numa complacência geral europeia no envolvimento em assuntos internos de variadas potências a nível global, desde África à Ásia (Jahn, 2018; Neocleous, 2014; Swatek-Evenstein, 2020). Potências supostamente atrasadas ou bárbaras não gozavam de soberania e poderiam, deste modo, ser policiadas, muitas vezes sofrendo represálias que, num contexto europeu, seriam interpretadas como atos de guerra pelas demais potências desse continente. Por outras palavras, enquanto a prossecução de violência entre Estados europeus se encontrava regrada de acordo com determinados procedimentos, começando desde logo com a declaração formal de beligerância, esses princípios

em pouco ou nada se repercutiam para os protetorados dos impérios europeus (Dunne & Reus-Smit, 2017). Os impérios adotavam violência direta e outros métodos de coação sem que beligerância fosse formalmente reconhecida. Os Estados europeus poderiam, portanto, aclamar o estado de paz, quando, de facto, guerras em tudo menos nome se alastravam por territórios que não o europeu (Dudziak, 2012; Fazal, 2018).

A realidade concetual, baseada em ideias de civilização e até de raça superior partilhada pelas demais potências europeias, refletia também uma crescente assimetria material e tecnológica entre potências europeias e não-europeias. A revolução industrial dotou os Estados europeus, assim como os Estados Unidos da América (EUA) ou o Japão no final do século XIX, de imensas capacidades materiais que lhes permitiam projetar violência a grandes distâncias geográficas. Se a essas mesmas capacidades se acrescer armamento automático e navios cada vez mais céleres e autónomos com as quais forças armadas europeias, japonesas e americanas estavam equipadas, quaisquer impérios poderiam efetivamente reproduzir dinâmicas hierárquicas pelo globo, enquanto mantinham a suposta horizontalidade soberana entre si. Possuíam não apenas os meios financeiros e económicos para manter a supremacia face à alegada “barbárie”, como também efetivavam tecnologias que facilitavam a patrulha, captura e punição de quem se levantasse contra a hierarquia.⁹⁸

Em suma, os conceitos de soberania moderna e de intervenção surgem em paralelo. Soberania moderna implica uma rejeição de envolvimento externo em assuntos de política interna, sendo que

⁹⁸ A notória batalha de “Rorke’s Drift” (1879), mais tarde dramatizada no filme Zulu (1964), reflete nada mais do que essa assimetria tecnológica e económica global entre colonizadores e colonos. Após o começo de hostilidades entre forças britânicas e um contingente de Zulus na atual África do Sul, apenas 150 tropas – equipadas com material bélico de ponta – placaram o avanço de mais de 3000 combatentes Zulus.

intervenção nasce como uma forma de contornar essa prerrogativa central da ordem internacional europeia do final do século XVIII e século XIX. Ao mesmo tempo que esses conceitos se consolidam nesse período, caracterizando o modo de relacionamento entre Estados soberanos europeus, as ações imperiais das grandes potências ocidentais acabam por consolidar uma prática enraizada de envolvimento nos assuntos políticos de comunidades que não as europeias.⁹⁹ Muitas destas tensões e contradições subjacentes à ordem internacional, predominantemente europeia, do século XIX, acabam por se expandir pelo mundo fora durante o século XX. A partir do momento em que a soberania se torna um direito de outras comunidades políticas independentes, as práticas que caracterizavam muito do imperialismo europeu mantêm-se, expandindo e também formalizando as contradições inerentes à ordem internacional e imperial europeia.¹⁰⁰

Intervenção no panorama internacional no pós-II Guerra Mundial

A adesão teórica – mais do que prática – ao conceito de soberania na contemporaneidade, à qual Krasner (1999) se referia, reflete muitas das tensões já testemunhadas durante o século XIX. Embora certas ideias percam paulatinamente legitimidade internacional – como as de superioridade racial e civilizacional – outras diferenças surgiram ao longo do século XX que contrapuseram soberania à

⁹⁹ Tão vastas eram estas capacidades dessas potências, e tão sistemático eram as suas interferências coercivas, que muitos europeus não se apoquentavam de aplicar o rótulo de “Belle Époque” para caracterizar o período entre 1870 e a I Guerra Mundial, um período de paz regional e prosperidade, entre outras coisas – uma paz de qualquer forma disfarçada; reconhecida apenas entre Estados soberanos, já que acatava um regime de intervencionismo violento (europeu) a nível global.

¹⁰⁰ Sobre a expansão da ordem internacional europeia, ver (Bull, 1977; Wight, 1992).

prática de intervenção. Não obstante a promulgação da Carta da ONU, em 1945, a qual visionava uma obediência estreita ao princípio de não-intervenção, as superpotências da Guerra Fria, nomeadamente os Estados Unidos e a União Soviética, competiriam num contexto em que vastas assimetrias materiais se mantinham; em que novas tecnologias intensificariam intervenções céleres de baixo custo; e em que a preservação da paz se mantinha como o princípio basilar do mundo pós-II Guerra Mundial.

Independentemente das continuidades, a principal diferença entre o século XIX e o mundo pós-1945 provém da proliferação do conceito de soberania pela ordem internacional, sobretudo na sequência das lutas de descolonização na segunda metade do século XX. A soberania deixa de ser uma prerrogativa de algumas potências europeias e americanas, tornando-se num pilar central da organização normativa dos novos Estados libertados, os quais se tornavam membros de uma ordem política caracterizada – mesmo que a título meramente nominal – por horizontalidade entre soberanos e pela aceitação do princípio de não-interferência no foro doméstico.

Uma vez que o direito à igualdade estava assegurado a antigas colónias, as intervenções deixaram de ser efetuadas com referências explicitamente hierárquicas, como as de uma alusão a uma civilização superior. Ademais, independentemente da coexistência difícil de horizontalidade legal com grandes assimetrias económico-materiais, a ênfase na prossecução da paz adquire ainda maior projeção no pós-II Guerra Mundial.¹⁰¹ Enquanto, durante o século XIX, as intervenções eram legitimadas principalmente em comunidades não-cristãs, como fora no caso do Império Otomano, coação

¹⁰¹ A preocupação com a paz internacional, tão invocada na carta da ONU, refilete não apenas o medo de mais uma guerra mundial, e respetivas grandes perdas humanas, como também o da destruição massiva provocada por armas nucleares.

e guerras pontuais eram prosseguidas entre Estados europeus com vista a resolver assuntos políticos pendentes. Em meados do século XX, a guerra deixa de ser efetivamente sancionada enquanto prática legítima. Mesmo o capítulo VII da Carta da ONU refere-se à utilização da força para manter a paz e a segurança internacionais sem invocar o termo “guerra”. Deste modo, face a um contexto de proibição da guerra e de aparente horizontalidade entre Estados, o conceito de intervenção dissemina-se ainda mais pelos analistas e políticos da cena internacional para explicar uma forma de coação que interrompe a soberania, e que ocorre na ausência do estado de beligerância. Tal como no século XIX, a intervenção autoriza uma interrupção de soberania, ao mesmo tempo que permite a aplicação da violência sem uma declaração formal de guerra. Superpotências poderiam, desta forma, intervir por via das guerras por delegação em diversos conflitos internos de outros Estados, sem alguma vez terem de admitir a existência do estado de guerra (Carson, 2018), uma prática que persistiu na sequência da Guerra Fria (Hoffman, 1984; Holmqvist, 2014; Neocleous, 2014).

Novas tendências globais também alargam o espectro político de intervenção, aumentando o seu raio de ação. Neste sentido, a intervenção deixa de se restringir ao apoio a uma determinada frente beligerante, passando também para a ajuda humanitária e o apoio ao desenvolvimento. Crescentes preocupações com humanitarismo, juntamente com o desenvolvimento do direito internacional humanitário desde meados do século XIX, originam uma nova forma de intervenção, a qual adquire preponderância após o fim da Guerra Fria, isto é, com o fim da rivalidade americano-soviética (Swatek-Evenstein, 2020; Trim, 2014). O acréscimo de formas novas de intervenção, menos baseadas na proteção de determinadas religiões ou alegadas raças, reflete, portanto, uma importante característica da ordem internacional contemporânea, diferenciando-a da anterior.

No sentido de proteger civis e mitigar os efeitos colaterais de conflitos armados internos e desastres naturais, a ONU autoriza progressivamente a mobilização de tropas *peacekeepers* com o intuito de assegurar não apenas a paz, mas também cordões de âmbito humanitário (Hoffman & Weiss, 2018). Se as intervenções europeias no Império Otomano também reclamavam preceitos humanitários (nomeadamente na proteção de cristãos), o final do século XX privilegia cada vez mais a segurança humana de forma lata, independentemente da religião.¹⁰² Consequentemente, o humanitarismo – levado a cabo por diversas organizações internacionais, inclusive organizações não-governamentais – provocou discussões vincadas sobre a ligação entre soberania e violações de direitos humanos, discussões que viriam, mais tarde, a originar o princípio da Responsabilidade para Proteger (R2P).¹⁰³

Para além do problema da violência, as assimetrias materiais entre os variados Estados, principalmente entre antigos impérios coloniais e aqueles que adquiriram independência no pós-II Guerra Mundial, origina um outro tipo de intervenção, nem sempre visivelmente coercivo. Na ausência de normas de superioridade civilizacional, o antagonismo soviético-americano promove uma competição global por projetos de desenvolvimento económico, os quais procuraram colmatar a grande desigualdade entre e dentro de Estados. Essa nova forma de intervenção justifica-se pela necessidade de cada polo antagonístico desejar evidenciar a superioridade de ideologias de

¹⁰² Tão relevante se torna esta norma, que as potências da Organização do Tratado de Atlântico Norte (OTAN) denominam, em 1999, o bombardeamento massivo de posições jugoslavas como uma “intervenção humanitária” e não como uma guerra (Roberts, 1999). A Rússia invocou também, em 2008, humanitarismo para proteger minorias aquando das clivagens entre a Geórgia e as repúblicas separatistas da Abecásia e Ossétia do Sul.

¹⁰³ O último foi aprovado, em 2005, na cimeira global da ONU por todos os Estados membros, desencadeando um amplo debate sobre a instrumentalização de normas humanitárias em prol de uma nova e alegada forma de imperialismo (Bellamy, 2008; Booth, 2001; Wheeler, 2002).

desenvolvimento opostas, especificamente as do Marxismo-Leninismo e do Liberalismo (Berger & Weber, 2014). Projetos de cooperação e de auxílio financeiro fomentam, dessa forma, graus de dependência económica entre potências financeiramente apetrechadas e Estados em desenvolvimento, dependências que exacerbam o poder de grandes centros financeiros e económicos. Ademais, após o fim da Guerra Fria, projetos de desenvolvimento económico, muitos dos quais com contrapartidas claras (como a obrigação de reformas do sistema político-económico interno), intensificam-se, originando formas de intervenção em assuntos domésticos de vários Estados, principalmente naqueles que foram deflagrados por recessões económicas profundas e por guerras civis (Duffield, 1999; Pugh, 2005).

Resumindo, a intervenção e a sua contraposição concomitante à soberania refletem algumas continuidades e diferenças em relação às suas origens no século XIX. Por um lado, grandes assimetrias económico-materiais continuam a constituir uma ordem política hierárquica em tudo menos nome, que, por sua vez, compromete a horizontalidade soberana vigente. Por outro, a disseminação do conceito de soberania, a qual provoca uma verdadeira expansão global da ordem da europeia, agudiza o choque entre as ideias de não-intervenção e intervenção, exacerbando o estado de hipocrisia global ao qual Krasner (1999) se referia. Ao mesmo tempo, a ascensão do humanitarismo e de iniciativas de promoção do desenvolvimento durante o século XX fomentam formas de intervencionismo com base na mudança de regimes político-económicos, sem que a força ou violência direta seja diretamente aplicada.

Por último, desenvolvimentos tecnológicos facilitam, cada vez mais, intervenções de formas variadas. Enquanto que, no século XIX, navios a vapor e caminhos-de-ferro permitiam o abastecimento e a mobilização de tropas bem equipadas pelo globo, novos meios tecnológicos, desenvolvidos ao longo do século XX e inícios do século XXI, agilizam as intervenções a uma velocidade sem prece-

dentos e na ausência de grandes custos económicos ou até humanos. “Drones”, por exemplo, ou aparelhos aéreos não pilotados permitem a projeção, com grande rapidez, de violência por parte de potências internacionais, sem que a paz seja diretamente posta em causa; sem que violações de soberania sejam amplamente publicitadas; e sem que os responsáveis pelas citadas intervenções sejam facilmente identificados (Boyle, 2020; Chamayou, 2015).

Face a todos estes desenvolvimentos – normativos (a expansão do conceito de soberania, humanitarismo e desenvolvimento), materiais (a existência de grandes assimetrias económico-militares) e tecnológicos – a intervenção tornou-se menos num suposto regime de exceção do que numa prática comum. A este facto não é alheia a ampliação do espectro da intervenção. Nos dois exemplos que se seguem – as missões e operações da UE fora do seu território e o uso de novas tecnologias para interferir nos assuntos internos de outros Estados – a intervenção visível e abertamente coerciva não é a norma, mas o seu impacto na soberania é assinalável.

As missões e operações da União Europeia

A UE capta bem o novo tipo de intervenção do século XXI. Tímida relativamente à utilização flagrante do uso da força, esta organização regional tem, no entanto, uma política externa de alcance global, particularmente ativa e com uma vontade e capacidade claras de interferência na agenda interna de Estados em situação de dependência em termos de hierarquia internacional. Da ajuda humanitária ao apoio ao desenvolvimento, da condicionalidade política ao regime de sanções económicas, são múltiplas as manifestações de ações que, não cabendo numa leitura restrita do conceito de intervenção, constituem, porém, práticas intervencionistas que merecem destaque – entre elas, as suas missões e operações civis e militares.

Nas últimas duas décadas, a UE levou a cabo 37 missões e operações fora do seu espaço territorial e em três continentes diferentes, sob a égide da sua Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que “permite à União tomar a dianteira em operações de manutenção da paz, prevenção de conflitos e no reforço da segurança internacional” (EEAS, 2018). O facto de envolverem um pedido explícito por parte do Estado onde estas têm lugar e/ou a autorização de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no contexto da segurança coletiva, parece retirar o cunho ostensivo de intervencionismo violador da orla de soberania dos Estados: isto é, da intervenção feita à revelia de um Estado ou da chancela da comunidade internacional. Estas missões e operações não deixam, no entanto, de ampliar os limites da interação entre estes dois conceitos e merecem, por isso, uma leitura em conformidade, nos seus vários níveis: da tomada de decisão, à natureza da intervenção e ao seu impacto para o entendimento de soberania.

De janeiro de 2003 a maio de 2022, a União destacou 37 missões e operações PCSD, na Europa, África e Ásia: 19 completas e 18 a decorrer atualmente¹⁰⁴. As intervenções de natureza civil ou que requerem um apoio militar não executivo são apelidadas de “missões”, e as intervenções de natureza militar e que têm um mandato executivo ao nível do comando são intituladas de “operações”. A primeira missão civil foi destacada em janeiro de 2003, na Bósnia-Herzegovina (EUPM/BiH), na sequência da Força Internacional de Polícia das NU (de 1995 a 2002), com o intuito de treinar e equipar uma força policial multiétnica para aplicar a lei e combater o crime organizado e a corrupção, tendo terminado em junho de 2012. Pouco depois, em março de 2003, a União destacou a sua primeira operação militar na República da Macedónia do Norte (EUFOR

¹⁰⁴ Para uma lista das missões e operações PCSD, ver https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en

Concordia), assumindo tarefas previamente sob a responsabilidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mantendo com esta uma cooperação estreita, para fornecer segurança durante a implementação do acordo de paz de Ohrid, tendo terminado em dezembro do mesmo ano. Neste momento, há 11 missões civis destacadas, na Ucrânia, Geórgia, Kosovo, Líbia, territórios palestinos (Ramallah e Rafah), Níger, Mali, Somália, Iraque e República Centro-Africana; e 7 operações militares destacadas, na Bósnia-Herzegovina, Somália, Mali, República Centro-Africana, Mediterrâneo e Moçambique.

Um número vasto de países por todo o mundo tem sido palco de crises, instabilidade e violência desde o início das missões e operações PCSD; porém, o número preciso de Estados sujeitos a este tipo de intervenção é pequeno, em contraste com a retórica de alcance global da UE (Almeida Cravo, 2021). Geograficamente, a escolha da área de intervenção da União tem incidido sobre os territórios mais próximos e onde a insegurança nas suas fronteiras pode ter um efeito de contágio mais significativo. Esta constatação encaixa na prioridade estratégica assumida pela União de ligar a paz e a segurança internacionais à paz e segurança do seu próprio espaço. Estas missões e operações, destacadas no âmbito da PCSD, no exterior da sua jurisdição, têm como objetivo “ajudar a resolver ou prevenir conflitos e crises, aumentar as capacidades dos parceiros e, em última análise, proteger a UE e os seus cidadãos” (EEAS, 2020). As intervenções na sua vizinhança imediata abrangem 16 missões e operações em 8 territórios e no mar Mediterrâneo. Em África, o número é superior, mas o padrão é semelhante: 19 operações concentradas em apenas 9 países. No continente asiático, apenas dois países chamaram a atenção da União: Indonésia (Aceh) e Afeganistão. Não houve, até agora, missões ou operações no continente americano.

O próprio processo de tomada de decisão é revelador sobre quem controla efetivamente a missão ou operação. No seio da UE, cabe ao Comité Político e de Segurança (COPS), responsável pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e pela PCSD, composto por representantes de todos os Estados Membros, discutir e recomendar uma missão ou operação como uma estratégia de ação apropriada para a União. Na senda desta recomendação, é no contexto do Conselho de Negócios Estrangeiros e dependente de uma decisão unânime dos Estados Membros, que o Conselho Europeu emite uma decisão no sentido da criação de uma missão ou operação específica, que fica sob o seu controlo político e estratégico, assim como do Alto-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP). Este instrumento da UE foi reforçado com a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a sua *Estratégia Global* delineada em 2016 (EEAS, 2016) e é considerado um “ pilar indispensável da segurança e defesa europeias ” e “ um exemplo concreto da ação da UE para a segurança global ”, como afirma o atual AR/VP, Josep Borrell (EEAS, 2020).

Na realidade, as missões e operações da UE são predominantemente guiadas pelos interesses e preocupações da União, em detrimento daqueles priorizados pelos recetores. Esta forma de intervenção acaba, por isso, por refletir primordialmente a vontade externa, bem mais do que interna, para que esta tenha lugar. Em comum, têm muitas vezes o enfoque na segurança, estabilidade e interesses comerciais da Europa, expressos através de ligações com a perceção de ameaças transnacionais, tais como as associadas à migração, terrorismo ou crime organizado – de que é exemplo claro a operação militar da EU NAVFOR Atalanta, lançada em 2008, para combater a pirataria na costa da Somália. Os interesses dos países recetores, embora não completamente ignorados, são, no entanto, relegados para segundo plano, a favor do objetivo da estabilização que serve a União.

Em termos de escala, as missões e as operações civis e militares não são particularmente grandes, quando comparadas com outras organizações, como a OTAN – que, a dada altura tinha 130,000 soldados e pessoal civil na sua operação no Afeganistão – ou da ONU – atualmente com 15,000 funcionários no Mali. A maior operação militar da UE foi a EUFOR Althea, que chegou a ter 7,000 funcionários civis e militares destacados; a maior missão civil até à data foi a EULEX Kosovo, com 1,710. Nas atuais 18 missões e operações, a UE tem cerca de 4,000 pessoas no total no terreno. No entanto, o mandato destas missões toca de forma lata várias áreas da suposta orla de soberania dos Estados, com tarefas que abrangem desde a gestão de crises à mediação e consolidação da paz. A maioria das 37 missões e operações destacadas tem sido civil (22) e tem-se centrado no desenvolvimento e reforço de capacidades – por exemplo, o reforço da polícia, guardas fronteiriços, funcionários aduaneiros; na monitorização de processos de paz – treino em questões de género, auxílio em alterações legislativas; na redação de estratégias nacionais de justiça – assistência na reforma das instituições do estado de direito, monitorização da atividade dos tribunais. Em alguns casos de missões executivas, estas chegam a desempenhar funções em nome – e em substituição – do próprio Estado recetor. As restantes 15 missões e operações militares têm evitado usar abertamente a força e a coerção (Tardy, 2005: 23), mas nem por isso devem ser vistas como não intrusivas. Centrando-se na assistência militar a forças armadas, dissuasão de violência armada, proteção da ajuda humanitária, aconselhamento em matéria de reforma do setor de segurança, treino das forças de segurança locais, implementação de embargos ao armamento, ou prevenção de tráfico para a Europa – a intervenção é frequentemente estruturante para as capacidades de um Estado.

A UE já enviou aviões Falcon para o Mediterrâneo, navios para o Corno de África, soldados para o Congo, polícia para os territórios

palestinianos, juízes para a Geórgia, monitores para Aceh, e consultores de direitos humanos para o Iraque. A sua especialização em recursos militares e civis, e a sua flexibilidade em destacar ambos, tem provado ser útil e é, como afirma Fiott, “uma marca distintiva da estratégia da União contra a instabilidade” (2020, 8). Acresce ainda, que as missões e operações da PCSD são apenas um elemento de uma panóplia de instrumentos de intervencionismo global bastante mais alargada e abrangente, que existe anteriormente ao destacamento de uma intervenção da UE em concreto e cujas atividades, no momento da saída, perduram e são incorporadas noutras políticas externas da União junto do país em causa.

Esta peculiaridade da ação da UE gerou discussões muito prolíficas sobre o carácter distintivo do seu envolvimento no palco internacional. Em particular, ideias muito debatidas, como a da EU enquanto “poder civil” (Duchêne, 1972) e “poder normativo” (Manners, 2002) chamaram a atenção para a capacidade de a União exercer poder e influência, não através da projeção de força e meios coercivos, mas pela sua liderança pelo exemplo. De acordo com esta proposição, o poder normativo da UE refletir-se-ia no eco para além-fronteiras dos compromissos da União para dentro, nomeadamente os valores da paz, liberdade, democracia, estado de direito e direitos humanos.

Uma crítica recorrente ao envolvimento da UE na periferia é, contudo, a forma como esta parece ver os contextos de conflito e pós-conflito como tábuas rasas onde o seu próprio modelo institucional pode ser implementado. Presumindo a universalidade da *paz liberal*, o paradigma seguido nas missões e operações PCSD (e noutras intervenções) implica a imposição de um sistema hegemónico no Sul Global que reproduz instituições e normas sociais, políticas e económicas ocidentais (Richmond, 2011). O *modus operandi* preferencial, por exemplo de elaborar desenhos institucionais e de reformas guiados por padrões ocidentais, ignora frequentemente as dinâmicas locais políticas e económicas que têm suscitado resistên-

cia às reformas transplantadas pela União. Na realidade, segundo Marchetti e Tocci, os esforços da UE para construir uma sociedade civil nos países recetores tendem a replicar a sua própria classe média urbana e liberal, que responde, acima de tudo, às preocupações da União, em vez das locais (2015, 175). Esta abordagem uniformizada é caracterizada por entender e apreciar pouco os contextos locais, desprezando, assim, recursos autóctones cruciais para a promoção da paz e da segurança. Na verdade, não obstante declarações de apoio ao envolvimento local, esta permanece assente no paradigma liberal e na prática do conhecimento especializado, caracterizados pela fraca participação das autoridades e das populações locais, desde a consulta até ao planeamento. Em jeito de ilustração, a missão da UE na Geórgia, EUJUST Themis (2004-2005), centrou-se essencialmente no auxílio à redação de uma proposta legislativa. Assim que as contrapartes locais começaram a propor alterações legislativas que iam contra o modelo de justiça criminal europeu, o proclamado princípio do envolvimento local foi prontamente desvalorizado e parte da estratégia foi efetivamente concluída sem o contributo dos georgianos (ver Kurowska, 2009, 206-209).

Parece claro que, apesar do caminho difícil que foi hesitando perante a inclusão da segurança e defesa enquanto componente central da integração europeia, a PCSD foi bem-sucedida na institucionalização da cooperação política entre os Estados Membros. Esta capacidade de entendimento interno traduziu-se em compromissos específicos em matéria de intervencionismo global, de entre os quais, as missões e operações civis e militares representam um resultado significativo. É, porém, questionável se esses esforços conjuntos da UE e as suas estratégias de ação na arena internacional sejam necessariamente do interesse dos países do Sul global, a curto e longo prazo. Nesta interação entre soberania e intervenção, onde a política externa da União tem jogado, a prioridade permanece o entendimento, os valores e os interesses da UE. Por um lado, a

mera presença de pessoal civil e militar estrangeiro e, por outro, a adoção de um modelo externo – mesmo com consentimento formal – têm, por isso, um impacto real na soberania dos países intervencionados, que não deve ser ignorado.

A intervenção na era digital

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) abriu novas, e muito eficazes, possibilidades de intervenção a um custo marginal. A conectividade global proporcionada pela Internet, a emergência das redes sociais, o aumento do poder de processamento acompanhado da descida do seu custo e o amadurecimento da inteligência artificial (IA) colocam desafios sérios às soberanias.

Várias tecnologias digitais são, atualmente, um instrumento central a ter em conta no contexto das ameaças híbridas – ações cujo propósito é subverter ou prejudicar o alvo, influenciando os seus processos de decisão, mas evadindo-se à deteção ou atribuição (Hybrid CoE, 2022). As redes sociais podem constituir uma arma poderosa. Através delas é possível a um Estado fomentar a discórdia e o divisionismo entre a população de outro Estado sem nunca se dar a conhecer. Para tal, cria ou imiscui-se em polémicas internas, exacerbando o discurso e extremando posições. Para o fazer de forma eficiente recorre frequentemente a *bots*¹⁰⁵ dotados de inteligência artificial, capazes de analisar e acicatar as discussões como se de uma legião de humanos se tratasse (Caldarelli et al., 2020; Scott, 2020; McCarthy, 2017; Brangham, 2018).

¹⁰⁵ Um *bot* (abreviatura de robot) é um software concebido para interagir com outros sistemas ou com humanos, emulando o comportamento destes últimos.

Também pelas redes sociais um Estado pode difundir notícias falsas, que os *retweets* ou partilhas dos visados se encarregarão de disseminar massivamente. Está demonstrado, por exemplo, que a desinformação global anti-vacinas durante a pandemia Covid-19 se deve a apenas doze pessoas (Binder, 2021) e que apenas três conspiracionistas criaram a teoria Qanon¹⁰⁶ (Zadrozny and Collins, 2018). Um exemplo mais recente ocorreu nas eleições presidenciais francesas de 2022, onde um *tweet*, simulando proveniência da BBC News, falsamente referia que Emmanuel Macron teria dito à sua audiência que a Europa precisaria de se preparar para receber até 60 milhões de refugiados de África e do Médio Oriente, ao longo dos próximos 20 anos, por as sanções à Rússia estarem a levar ao colapso económico de África, que importa grandes quantidades de trigo russo. Esta notícia falsa foi apresentada por apoiantes da oposição a Macron como "prova" de que este estava a preparar a França para uma imigração em massa. A notícia foi amplamente difundida no Twitter e noutras redes sociais, incluindo em canais pró-russos no Telegram (Coleman, 2022).

Acresce ao problema das notícias falsas que as empresas tecnológicas donas das plataformas onde são disseminadas hesitam em resolver a situação, pois os seus algoritmos, que escolhem o que apresentar nos *feeds*, já aprenderam que conteúdos polémicos causam maior envolvimento dos utilizadores, mantendo-os mais tempo *on-line* e, assim, mais expostos à publicidade que está na base das receitas destas empresas (Hao, 2021; Lewis, 2018).

O problema das notícias falsas tenderá a agravar-se com a vulgarização dos chamados *deep fakes*, clips de áudio e vídeo sintéticos, gerados com o auxílio de técnicas de IA, dificilmente distinguíveis

¹⁰⁶ Segundo esta teoria, uma cabala de abusadores sexuais de crianças, satânicos e canibais, operando uma rede global de tráfico sexual de menores conspirou contra o ex-Presidente Donald Trump durante o seu mandato (<https://en.wikipedia.org/wiki/QAnon>).

dos reais (Sullivan, 2019). Também estes estão ao alcance de qualquer ator com meios computacionais banais, como um computador de secretária, ao passo que o software necessário está livremente disponível na Internet (DeepFaceLab, 2020). Uma das mais recentes utilizações conhecidas dos *deep fakes* ocorreu durante a invasão da Ucrânia, quando ciberatacantes difundiram através do website ucraniano de notícias, Ukraine 24, um vídeo, supostamente do Presidente Volodymyr Zelensky, anunciando a sua rendição e aconselhando os seus cidadãos a fazerem o mesmo (Abreu, 2022).

Outra forma de intervenção, como a usada no caso Cambridge Analytica, é fazer perfis psicológicos dos utilizadores das redes sociais com base na grande quantidade de informação que estas possuem sobre eles, permitindo assim a criação de mensagens políticas personalizadas para influenciar milhões de votantes (Cadwalladr and Graham-Harrison, 2018). De facto, a comunicação atual, através da Internet e alavancada nas tecnologias digitais anteriormente referidas, configura uma realidade significativamente diferente da dos *mass media* do século XX. Por um lado, os atores deixam de necessitar de investimentos significativos em jornais, rádios, ou televisões para terem acesso a grandes audiências. Por outro lado, deixam de ter de difundir uma mensagem única dirigida a milhões, podendo antes fazer a “personalização em massa” de milhares de mensagens, cuidadosamente elaboradas com base no perfil dos eleitores utilizadores de redes sociais, para jogar com os desejos e receios de cada indivíduo, de forma a mais eficazmente influenciar o seu voto. Essas mensagens podem ainda incluir informação falsa especificamente criada para o efeito. As sociedades abertas e democráticas são particularmente suscetíveis a este tipo de intervenção, por não bloquearem sistematicamente o acesso dos seus cidadãos à generalidade da Internet, como é prática corrente em autocracias e ditaduras do nosso tempo.

Outro tipo de intervenção mais musculada pode ocorrer sob a forma de ciberataques cuja origem é difícil de provar cabalmente, pelo menos da mesma forma que é possível identificar os intervenientes numa guerra tradicional. Têm sido vários os casos reportados na comunicação social de ciberataques que destruíram permanentemente informação (Pereirinha, 2022) ou que incapacitaram empresas de operar (Vodafone, 2022). Diferentes atores não-estatais levam a cabo ações deste tipo por uma variedade de motivações, tais como obter recompensas financeiras, fama, ou fomentar o caos. Mas elas também são empreendidas por Estados, quer com objetivos de destabilização da sociedade alvo, quer como prelúdio de uma ação armada (Tucker, 2022). Neste caso mais extremo, a incapacitação de infraestruturas críticas de um país – como as de abastecimento de energia, de água, telecomunicações, ou hospitais, por exemplo – afetariam de forma grave a capacidade de resposta do alvo da intervenção. Embora feitas de forma remota, estas ações podem ter consequências diretas graves para a população de uma cidade, como teria acontecido, se não tivesse sido detetada, no caso de uma tentativa de envenenamento da água destinada a abastecer uma cidade na Flórida, nos EUA (Greenberg, 2021).

Outras "armas digitais" têm já sido usadas no passado, como o seminal vírus Stuxnet. Este *malware*¹⁰⁷ tinha como propósito fazer avariar as centrifugadoras usadas no Irão para enriquecimento do urânio. Uma primeira versão manipulava as válvulas dos equipamentos para aumentar a pressão interna e assim danificá-los, comprometendo também o processo de enriquecimento. Uma versão posterior manipulava sistemas computadorizados fabricados pela Siemens usados para controlar e monitorar a velocidade das centrifugadoras, fazendo-as

¹⁰⁷ Contração de *malicious software*, a designação *malware* é atribuída a produtos de software com propósitos nefastos, como por exemplo a exfiltração ou destruição de informação.

trabalhar fora dos limites normais e, novamente, causando a sua avaria. É importante notar que, neste caso, os sistemas em causa estavam isolados da Internet, mas mesmo assim foi possível infetá-los com recurso a outras técnicas (Zetter, 2014).

Estas e outras técnicas serão crescentemente utilizadas, sendo que tecnologias com a inteligência artificial estão já no centro das futuras estratégias de organizações militares (NATO, 2021; Jing, 2021).

Conclusão

As peculiaridades do conceito de intervenção refletem determinadas condições e contextos de atuação durante os últimos duzentos anos de relações internacionais. Independentemente das suas diferenças, existem certas continuidades e tendências na ordem internacional contemporânea:

- A expansão crescente do conceito de soberania juntamente com o ceticismo sobre quem pode usufruir desse direito, incluindo as circunstâncias em que esse direito deva – se é que deva – ser suspenso;
- A existência de grandes assimetrias económico-materiais entre potências globais, ao ponto de alguns atores internacionais conseguirem atuar e, desta forma, interferir nos assuntos internos de outros sem medo de grandes represálias. Hedley Bull (1984) sintetiza bem esta dinâmica ao exemplificar que uma grande potência deixa de ser “grande” a partir do momento em que sofre uma intervenção;¹⁰⁸
- Uma preocupação com a preservação da paz, ao invés da prossecução da guerra, sem que a utilização da força seja totalmente

¹⁰⁸ Não é, portanto, coincidência que alguns cidadãos dos EUA, ao serem vítimas de alegadas (ciber)intervenções nas eleições de 2016-2017, puseram em causa a grandeza do seu estatuto de potência internacional.

- posta de lado (por exemplo, o uso da força no sentido de proteger minorias contra a barbárie ou de promover humanitarismo), facilitando por essa via um policiamento coercivo na ausência de uma declaração formal de hostilidades;
- A disponibilidade de meios tecnológicos que temporariamente suspendem soberania de Estados terceiros, sem que a alegada paz global seja posta em causa: ou seja, sem que interferências pontuais em assuntos internos sejam facilmente equiparadas a ocupações, invasões ou manipulações permanentes – ao contrário de temporárias – por parte dos intervenientes.

Não obstante as continuidades entre o passado e o presente, as diferenças na prática não deixam de ser relevantes. A ordem internacional contemporânea já não se pauta por uma forma de intervencionismo sempre explicitamente racial ou abertamente coerciva como fora no final do século XIX. O objetivo dos novos modos de atuação nem sempre passa pela vontade de auxiliar minorias religiosas ou de colocar autoridades políticas aliadas no poder. Mas não deixam de ser práticas que colocam a soberania em causa – mesmo que de um modo menos transparente. Neste sentido, fruto de preocupações humanitárias e desenvolvimentistas, o espectro de intervenção aumentou. Quando alguns atores poderosos, como a UE, procuram impor determinados arranjos institucionais, os quais nem sempre refletem interesses e vontades locais, muitas destas ações acabam por se enquadrar dentro da tradição de intervenção, mesmo quando o auxílio é solicitado por agentes do Estado em causa.

Para além da forma menos abertamente coerciva com que práticas de intervencionismo foram desenvolvidas durante o início do século XX, novas tecnologias, tais com as da era digital, também alargaram o espectro de intervenção. Enquanto que no século XIX, navios rápidos, e no início do século XX, aeronaves, facilitaram a

capacidade de atuação de grandes potências na cena internacional, sobretudo nas suas colônias, novas tecnologias de informação abrem a porta a novas formas de interferência, cada vez mais subtis, na política interna de Estados soberanos.

Alterações tecnológicas e normativas repercutiram-se na prática de intervenção. Da mesma maneira que o conceito de soberania continua a ser reinterpretado ao mesmo tempo que defendido na atual ordem internacional, tudo indica que a intervenção não deixará de constituir uma prática incontornável, apesar de contestada, nas relações políticas entre e dentro de Estados.

Referências Bibliográficas

- Abreu, C.M. 2022. Debunking a deepfake video of Zelensky telling Ukrainians to surrender. Disponível em: <https://www.france24.com/en/tv-shows/truth-or-fake/20220317-deepfake-video-of-zelensky-telling-ukrainians-to-surrender-debunked> [12.04.2022].
- Adler, E. & Pouliot, V. 2011. International practices. *International Theory*, 3 (1), 1-36.
- Almeida Cravo, T. 2021. The European Union's Peace Missions and Operations. In O. Richmond; G. Visoka (org.), *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*. London: Palgrave.
- Bartelson, J. 1995. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bass, G. 2008. *Freedom's Battle: The Origins of Humanitarian Intervention*. New York: Alfred A. Knopf.
- Berenskoetter, F. 2017. Approaches to concept analysis. *Millennium: Journal of International Studies*, 45 (2), 151-173.
- Berger, M. & Weber, H. 2014. *Rethinking the Third World: International Development and World Politics*. London: Macmillan.
- Binder, M. 2021. 12 people are behind most of the anti-vaxxer disinformation you see on social media. Disponível em: <https://mashable.com/article/disinformation-dozen-study-anti-vaxxers/?euope=true> [12.04.2022].
- Boyle, M. 2020. *The Drone Age: How Drone Technology Will Change War and Peace*. Oxford: Oxford University Press.
- Brangham, W. 2018. How Twitter bots are recycling Cold War techniques to sow political division. Disponível em: <https://www.pbs.org/newshour/show/how-twitter-bots-are-recycling-cold-war-techniques-to-sow-political-division> [12.04.2022].
- Bull, H. 1977. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. New York: Palgrave Macmillan.

- Bull, H. 1984. Introduction. In *Intervention in World Politics* (1-6). Oxford: Oxford University Press.
- Cadwalladr, C. and Graham-Harrison, E. 2018. Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election> [12.04.2022].
- Caldarelli, G., De Nicola, R., Del Vigna, F., Petrocchi, M. 2020. The role of bot squads in the political propaganda on Twitter. *Communications Physics*, 3 (81), 1-34.
- Carson, A. 2018. *Secret Wars: Covert Conflict in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Chamayou, G. 2015. *A Theory of the Drone*. London: Penguin.
- Coleman, A. 2022. French election: Misinformation targets candidates and voting system. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/61179620> [12.04.2022].
- Debrix, F. (Org.) 2003. *Language, Agency, and Politics in a Constructed World*. New York: Routledge.
- DeepFaceLab. 2020. DeepFaceLab 2.0 Quick96 Deepfake Video Example. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lnUeEPFlgKA> [12.04.2022].
- Duchêne, F. 1972. Europe's Role in World Peace. In R. Mayne (org.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fontana.
- Dudziak, M. 2012. *Wartime: An idea and its history and its consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Duffield, M. 1999. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- Dunne, Tim. 2003. Society and Hierarchy in International Relations. *International Relations*, 17 (3), 303-320.
- Dunne, T. & Reus-Smit, C. (Org.) 2017. *The globalization of international society*. Oxford: Oxford University Press.
- European External Action Service. 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. 16 junho. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf [12.04.2022].
- European External Action Service. 2018. *The Common Security and Defence Policy (CSDP)*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/431/common-security-and-defence-policy-csdp_en [12.04.2022].
- European External Action Service. 2020. *EU missions and operations, July 2020*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_military_operations_and_civilian_missions_july_2020.pdf [12.04.2022].
- European External Action Service. 2022. *Missions and Operations*. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en e https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/eu-mission-and-operation_2022-new-layout-v2.pdf [12.04.2022].
- Fazal, T. 2018. *Wars of Law: Unintended Consequences in the Regulation of Armed Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.

- Fierke, K. 1998. *Changing Games, Changing Strategies: Critical Investigations in Security*. Manchester: Manchester University Press.
- Fiott, D. 2020. Introduction. In D. Fiott (org.), *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence (6-13)*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Foucault, M. 2002. *Archaeology of Knowledge*. London: Routledge.
- Greenberg, A. 2021. A Hacker Tried to Poison a Florida City's Water Supply, Officials Say. Disponível em: <https://www.wired.com/story/oldsmar-florida-water-utility-hack/> [12.04.2022].
- Hao, K. 2021. How Facebook got addicted to spreading misinformation. Disponível em: <https://www.technologyreview.com/2021/03/11/1020600/facebook-responsible-ai-misinformation> [12.04.2022].
- Hoffman, P.J. & Weiss, T.G. 2018. *Humanitarianism, War and Politics*. London: Roman and Littlefield.
- Hoffman, S. 1984. The Problem of Intervention. In H. Bull (org.), *Intervention in World Politics (7-28)*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmqvist, C. 2014. *Policing Wars: On Military Intervention in the Twenty-First Century*. London: Palgrave.
- Hopf, T. 2010. The logic of habit in international relations. *European Journal of International Relations*, 16 (4), 539–561.
- Hybrid CoE. 2022. Hybrid threats as a concept. Disponível em: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/> [12.04.2022].
- Jackson, R. 2004. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. The Global Covenant: Human Conduct in a World of States. Oxford: OUP.
- Jahn, B. 2018. Liberal internationalism: Historical trajectory and current prospects. *International Affairs*, 94 (1), 43–61.
- Jing, Y. 2021. How Does China Aim to Use AI in Warfare? Disponível em: <https://thediplomat.com/2021/12/how-does-china-aim-to-use-ai-in-warfare/> [12.04.2022].
- Kissinger, H. 2015. *World Order*. London: Penguin.
- Koselleck, R. 1989. Linguistic Change and the History of Events. *The Journal of Modern History*, 61 (4), 649–666.
- Krasner, S.D. 1999. *Sovereignty*. Princeton: Princeton University Press.
- Kurowska, X. 2009. The Rule-of-law Mission in Georgia (EUJUST Themis). In G. Grevi, D. Helly & D. Keohane (org.), *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999–2009)*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Lewis, P. 2018. “Fiction is outperforming reality”: how YouTube's algorithm distorts truth. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2018/feb/02/how-youtubes-algorithm-distorts-truth> [12.04.2022].
- Marchetti, R.; Tocci, N. 2015. Trapped in the Liberal Peace: The EU's Approach to Peacebuilding via Civil Society (169-197). In J. Boulden and W. Kymlicka (org.), *International Approaches to Governing Ethnic Diversity*. Oxford: Oxford University Press.

- Manners, I. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40, 235-58.
- McCarthy, M. 2017. How Russia used social media to divide Americans. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/oct/14/russia-us-politics-social-media-facebook> [12.04.2022].
- NATO. 2021. Summary of the NATO Artificial Intelligence Strategy. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_187617.htm [12.04.2022].
- Neocleous, M. 2014. *War Power, Police Power*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Pereirinha, T. 2022. Ataque informático destruiu arquivos do Expresso e da SIC. Disponível em: <https://observador.pt/2022/01/05/ataque-informatico-destruiu-arquivos-do-expresso-e-da-sic/> [12.04.2022].
- Pugh, M. 2005. The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective. *International Journal of Peace Studies*, 10 (2), 23-42.
- Richmond, O. 2011. *A Post-Liberal Peace*. London: Routledge.
- Scott, M. 2020. Russia and China push “fake news” aimed at weakening Europe: report. Disponível em: <https://intelligence.house.gov/social-media-content/> [12.04.2022].
- Stuart Mill, J. 1859. A few words on non-intervention and intervention. In Online Library of Liberty. Disponível em: https://oll.libertyfund.org/title/mill-the-collected-works-of-john-stuart-mill-volume-xxi-essays-on-equality-law-and-education#lf0223-21_head_040 [12.04.2022].
- Sullivan, D. 2019. When seeing is no longer believing. Disponível em: <https://edition.cnn.com/interactive/2019/01/business/pentagons-race-against-deepfakes/> [12.04.2022].
- Swatek-Evenstein, M. 2020. *A History of Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tardy, T. 2015. CSDP in Action: What Contribution to International Security? EUISS Chaillot Papers 134. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/csdp-action-%E2%80%93-what-contribution-international-security> [12.04.2022].
- Trim, D.J.B. 2014. *Humanitarian Intervention*. In H. Strachan & S. Scheipers (org.), *The Changing Character of War*. Oxford: Oxford University Press.
- Tucker, M. 2022. China accused of hacking Ukraine days before Russian invasion. Disponível em: <https://www.thetimes.co.uk/article/china-cyberattack-ukraine-z9gfkbgmf> [12.04.2022].
- Vattel, E. de. 2008. *The Law of Nations*. Carmel: Liberty Fund.
- Vodafone. 2022. Vodafone Portugal alvo de ciberataque. Disponível em: <https://www.vodafone.pt/press-releases/2022/2/vodafone-portugal-alvo-de-ciberataque.html> [12.04.2022].
- Wheeler, N.J. 2002. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Wight, M. 1992. *International Theory: The Three Traditions*. Igarss 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2> [12.04.2022].

Windsor, P. 1984. Superpower Intervention. In H. Bull (org.), *Intervention in World Politics* (46-66). Oxford: Oxford University Press.

Zadrozny, B. & Collins, B. 2018. How three conspiracy theorists took “Q” and sparked Qanon. Disponível em: <https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/how-three-conspiracy-theorists-took-q-sparked-qanon-n900531> [12.04.2022].

Zetter, K. 2014. An Unprecedented Look at Stuxnet, the World's First Digital Weapon. Disponível em: <https://www.wired.com/2014/11/countdown-to-zero-day-stuxnet/> [12.04.2022].

ESTUDOS DE CASO

(Página deixada propositadamente em branco)

**A CONSTRUÇÃO DE PAZ E SEGURANÇA
NA VIZINHANÇA EUROPEIA: O CASO
DA PARCERIA ORIENTAL**
**PEACE AND SECURITY IN THE EUROPEAN
NEIGHBOURHOOD: THE CASE OF
THE EASTERN PARTNERSHIP**

Vanda Amaro Dias¹⁰⁹

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Letras
<https://orcid.org/0000-0002-3238-9132>
vandadias@fl.uc.pt

Resumo: A paz, segurança e estabilidade regionais têm-se afirmando como elementos incontornáveis da relação da União Europeia (UE) com a sua vizinhança alargada. No entanto, desafios endógenos e exógenos – relacionados quer com a articulação de diferentes perspetivas e interesses dentro da União, quer com um cenário regional pautado por disputas de poder e por uma agenda política cada vez mais complexa e diversificada – têm suscitado sucessivos reajustes nas políticas e práticas que pautam a construção de paz e segurança na vizinhança europeia. A Parceria Oriental surge, em 2009, como uma tentativa de res-

¹⁰⁹ Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Estímulo ao Emprego Científico – Apoio Institucional – 00152_2018.

posta a estes desafios e, simultaneamente, como uma forma de reforçar o papel da UE como ator de paz e segurança regional. Contudo, decorrida mais de uma década desde a sua criação, os resultados desta iniciativa permanecem limitados face às ambições quer da UE, quer dos seus parceiros de leste, sobretudo daqueles interessados numa tangível perspetiva de adesão. Este desfasamento entre objetivos declarados e resultados conquistados tem contribuído para uma notória fadiga relativamente à Parceria Oriental, afetando necessariamente o intuito de construção de paz e segurança regional que lhe subjaz. Com vista à problematização deste processo, este capítulo analisa a evolução da Parceria Oriental, bem como os resultados que esta iniciativa tem gerado, com o objetivo de fomentar uma reflexão crítica e abrangente sobre o contributo e o futuro da UE enquanto ator de paz e segurança no plano regional.

Palavras-Chave: Parceria Oriental, Paz, Segurança, União Europeia

Abstract: Regional peace, security and stability have long been core elements of the European Union (EU)'s relationship with its wider neighbourhood. However, endogenous and exogenous challenges – related either to the articulation of different perspectives and interests within the Union, or to a regional setting marred by power struggles and an increasingly complex and diversified political agenda – triggered successive revisions and adjustments in policies and practices guiding the construction of peace and security in the European neighbourhood. The Eastern Partnership (EaP) was created in 2009 as a response to these challenges, and, simultaneously, as a means to strengthen the role of the EU as an actor for regional peace and security. Conversely, more than a decade after its creation, the results of this initiative remain limited given the ambitions of both the

EU and its Eastern partners, particularly of those interested in a tangible membership perspective. This mismatch between stated objectives and achieved results has contributed to a notorious EaP-fatigue, affecting its underlying goal of fostering regional peace and security. In order to delve into this process, this Chapter analyses the evolution of the EaP and the results achieved within the scope of this initiative. The goal is to promote a critical and comprehensive reflection on the contribution and future of the EU as a regional peace and security actor, taking the EaP as a case-study.

Keywords: Eastern Partnership, European Union, Peace, Security

Introdução

A tríade paz-segurança-estabilidade tem marcado, de forma constante (mas nem sempre equilibrada), o relacionamento da União Europeia (UE) com os países da sua vizinhança alargada, no pós-Guerra Fria. Numa primeira fase, a Política de Alargamento afirmou-se como a abordagem preferencial para promover uma mudança positiva conducente à paz e segurança nas fronteiras europeias. Contudo, o sucesso desta política, demonstrado pela adesão de dez novos Estados Membros, em 2004,¹¹⁰ colocou um novo desafio à UE, que se via agora confrontada com a necessidade de se afirmar como um ator de paz e segurança numa vizinhança composta por países sem perspectiva de adesão. É neste contexto que surge a Política Europeia de Vizinhança (PEV), criada em

¹¹⁰ Em 2007, juntar-se-iam a este conjunto de países a Bulgária e a Roménia, que devido a atrasos nas reformas exigidas não viram o seu processo de adesão concluído em 2004.

2003 para reforçar e aprofundar a cooperação com os parceiros do Mediterrâneo, da Europa de Leste e do Cáucaso do Sul. Para o efeito, oferecia um sistema de incentivos que visava promover reformas políticas e económicas, para estimular a estabilização da vizinhança e, por essa via, a paz e segurança no espaço europeu alargado.¹¹¹ Inicia-se, assim, uma segunda fase no relacionamento da UE com os países na vizinhança alargada, no pós-Guerra Fria. Apesar do enquadramento político diferir, na prática, vão-se manter os métodos, mecanismos e estratégias testados e implementados com o Alargamento. Porém, deixa de se oferecer aos parceiros europeus a recompensa máxima pelo cumprimento das metas propostas por Bruxelas: a adesão à própria UE.

Desafios endógenos e exógenos – relacionados quer com a articulação de diferentes perspetivas e interesses dentro da União, quer com um cenário regional pautado por crescentes disputas de poder e uma gradual complexificação e diversificação da agenda de segurança – têm suscitado sucessivos reajustes à PEV. A Parceria Oriental surge, em 2009, como resposta a estes desafios e para reforçar o papel da UE como ator de paz e segurança regional. Contudo, decorrida mais de uma década desde a sua criação, os resultados desta iniciativa permanecem limitados face às ambições da UE, mas também dos seus parceiros, sobretudo daqueles interessados numa tangível perspetiva de adesão. Este desfasamento entre objetivos declarados e resultados conquistados tem contribuído para uma notória fadiga relativamente à Parceria Oriental, afetando necessariamente o intuito de construção de paz e segurança regional que lhe subjaz. Não obstante, a crescente desestabilização da vizinhança europeia, que culminou na Guerra na Ucrânia, veio reafirmar o ca-

¹¹¹ Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu (2003). Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais. COM (2003) 104 final.

rácter estratégico desta região e a importância da UE se dotar das ferramentas e mecanismos adequados à promoção da paz e segurança regional. Com vista ao enquadramento deste processo, este capítulo começa por contextualizar o surgimento da Parceria Oriental no âmbito da PEV. Em seguida analisa as principais novidades que esta iniciativa traz face aos quadros de relacionamento existentes com a vizinhança. O capítulo prossegue com o mapeamento dos resultados, evolução e implicações da Parceria Oriental, e termina com uma problematização sobre o futuro desta iniciativa, com o objetivo de fomentar uma reflexão crítica e abrangente sobre o contributo da UE enquanto ator de paz e segurança no plano regional.

A paz e segurança europeia pós-Alargamento: da PEV à Parceria Oriental

Apresentando-se como alternativa ao Alargamento, a PEV dá continuidade ao seu modelo de promoção da paz e segurança regional através da estabilização da vizinhança europeia, ainda que sem incluir a perspectiva de adesão. Isto justifica-se pelo sucesso desta abordagem, pelas lições aprendidas durante a sua implementação, mas também pela convicção que a exportação do modelo de governação europeia e dos seus princípios basilares – democracia, primado do Direito, respeito pelos Direitos Humanos, paz e liberdade –, constituem o cerne do poder de atração da UE e da sua capacidade de influência pelo exemplo (Lucarelli, 2006). Denota-se aqui uma estratégia política abrangente que visa garantir a estabilidade e segurança nas fronteiras europeias, legitimar a ação da UE como uma “força para o bem” e consolidar o seu papel como guardião da paz europeia (Manners, 2010).

Desta forma, a PEV surge como uma abordagem securitária, que visa promover a estabilidade na vizinhança – e, por essa via, a

segurança da própria União –, (Dias, 2014) e destacar o papel da UE como um ator de paz e segurança regional (Joenniemi, 2007). Este racional dá continuidade à Estratégia Europeia de Segurança (EES), que retrata os problemas de segurança na vizinhança como uma ameaça à paz regional e aponta o estreitar de relações, através da partilha dos “benefícios da cooperação económica e política” com os vizinhos orientais, como a melhor estratégia para garantir a segurança europeia (Conselho da União Europeia, 2003).

Assim, a UE oferece à vizinhança um quadro de relacionamento assente em valores e compromissos partilhados, no diálogo político e na integração económica, bem como no desenvolvimento da cooperação regional (Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu, 2003). O objetivo é estimular um conjunto de reformas internas nos países da vizinhança que lhes permitam replicar a mesma fórmula de governação e cooperação que subjaz ao projeto de construção europeia. Para o efeito, a UE articula uma estratégia que combina a dimensão material – através de benefícios financeiros e económicos concedidos com base na condicionalidade positiva –, com a dimensão ideacional – por meio de um arranjo institucional facilitador da socialização dos parceiros e da sua gradual identificação com os princípios e valores europeus (Dimitrovova, 2010).

O grande problema nesta nova etapa do relacionamento da UE com a sua vizinhança num cenário pós-Alargamento é que, ainda que a promoção de estabilidade como garantia de paz e segurança regional se mantenha como meta transversal, a adesão deixa de ser uma possibilidade real. Este é um elemento fundamental que articulado com mecanismos de condicionalidade pouco eficazes, a dificuldade de coordenação de instrumentos políticos e dinâmicas de socialização assentes em princípios vagos e definidos unilateralmente pela UE, faz com que a PEV demonstre um potencial transformador muito menos satisfatório do que aquele registado no contexto do Alargamento (Sasse, 2008).

A falta de progressos democráticos na Europa de Leste e no Cáucaso do Sul, a guerra entre a Rússia e a Geórgia em 2008, a grave crise económica que se abateu sobre os parceiros na região em 2009, e a vulnerabilidade do fornecimento energético na região (Boonstra e Shapovalova, 2010), entre outros eventos, demonstram que a PEV não estava suficientemente capacitada para lidar com os desafios na vizinhança europeia ou para garantir a paz e a segurança regional. Soma-se o descontentamento dos parceiros europeus perante a falta de diferenciação entre os países abrangidos por esta política e pelos insuficientes recursos, políticos e financeiros, para apoiar as reformas propostas no âmbito da PEV (Simão, 2017).

É neste contexto que surge uma nova iniciativa destinada a promover uma maior diferenciação entre os vários países abrangidos pela PEV, reabilitar o relacionamento com a vizinhança oriental e a consagrar a UE como um ator central na promoção da paz e segurança regional. A Parceria Oriental, lançada na Cimeira de Praga, em 2009 (Council of the European Union, 2009), surge como uma nova etapa num esforço de continuidade pela garantia de paz e segurança na vizinhança europeia, como explicado na próxima secção.

A Parceria Oriental e a construção da paz e segurança europeia

A criação da Parceria Oriental visa afirmar a UE como um ator mais credível, coerente e eficaz na gestão dos desafios de segurança no espaço europeu alargado. Para tal, oferece uma maior integração entre a UE e os seus parceiros da Europa de Leste – Moldova, Ucrânia e Bielorrússia – e do Cáucaso do Sul – Geórgia, Arménia e Azerbaijão –, assente na promoção de reformas políticas e económicas relevantes para a redução da instabilidade socioeconómica na região (Ágh, 2010).

Grosso modo, esta iniciativa visa complementar o quadro da PEV, bem como a visão estratégica da EES, com uma abordagem mais ambiciosa a respeito do papel da UE na região e assente numa maior diferenciação entre os parceiros a leste e a vizinhança sul. Adicionalmente, a Parceria Oriental articula uma dimensão bilateral com uma dimensão multilateral – que surge como a principal novidade desta iniciativa –, para potenciar os efeitos da integração política e económica dos atores abrangidos por esta iniciativa e reforçar a cooperação regional (Communication from the Commission, 2008). A dimensão bilateral integra uma série de mecanismos facilitadores de estabilidade e prosperidade, incluindo a celebração de Acordos de Associação – que deviam substituir os Acordos de Parceria e Cooperação, assinados durante os anos 1990, enquanto base legal da relação da UE com os seus vizinhos orientais –, Zonas de Comércio Livre Abrangentes e Aprofundadas, liberalização de vistos, reforço da cooperação no âmbito da segurança energética e apoio às reformas nestes países. Por seu turno, a dimensão multilateral garante contatos políticos e técnicos regulares, permitindo à UE monitorizar e apoiar de forma mais permanente e eficaz o progresso dos seus parceiros. Esta dimensão possibilita também o desenvolvimento de canais de socialização e aprendizagem, permitindo uma regular partilha de informação e experiências entre os parceiros europeus, bem como a criação de posições comuns e iniciativas conjuntas (Council of the European Union, 2009). Do mesmo modo, assiste-se a uma melhoria dos incentivos oferecidos pela UE, com uma maior alocação de fundos e com o desenvolvimento de novos programas, instrumentos e iniciativas que visam dinamizar o relacionamento com os seus parceiros orientais e garantir um maior envolvimento da sociedade civil nos mesmos (Korosteleva et al., 2013).

Deste modo, esta Parceria visa dar um novo impulso ao relacionamento da UE com os vizinhos orientais, garantindo a sua diferenciação face aos países mediterrânicos, mas mantendo a

condicionalidade e a socialização como estratégias basilares da promoção de estabilidade, segurança e paz europeia.

Contudo, a criação da Parceria Oriental não foi um processo consensual, sendo antes acompanhada por um intenso debate interno. A este respeito destaca-se a divergência entre os novos Estados Membros da UE, adeptos de um relacionamento mais aprofundado com a vizinhança oriental, incluindo a possibilidade de adesão, e os velhos Estados Membros, sobretudo a França e a Alemanha. Estes últimos preferiam apostar na consolidação institucional europeia pós-Alargamento, e temiam que uma aproximação demasiado abrupta aos parceiros de leste pudesse colocar em risco o seu relacionamento com Moscovo e, por esta via, alterasse os equilíbrios geoestratégicos na Europa alargada com impacto na paz e segurança regional (Nitoiu, 2011).

Surgindo como solução de compromisso entre estas duas posições, esta iniciativa permitiu lidar com questões centrais à manutenção da paz e segurança no espaço europeu, incluindo a gestão de fronteiras, energia e regimes de vistos. Apesar de se tratarem de assuntos fundamentais para a manutenção da paz e segurança regional, a UE retrata a sua gestão como um processo predominantemente técnico (Simão, 2017). Subjacente está uma lógica de transferência do próprio processo de integração europeia com base numa lógica funcionalista, que contribuiu para tornar a guerra obsoleta no espaço da UE. Isto não quer dizer que, em termos estruturais, a Parceria Oriental careça de uma dimensão geopolítica. Pelo contrário, sendo uma iniciativa que, na prática, visa expandir a área de influência da UE numa zona disputada por outros atores regionais – com destaque para a Rússia –, contribui inevitavelmente para exacerbar competições entre projetos regionais concorrentes (Dias, 2016). Nesse sentido, a Parceria Oriental apresenta-se como uma abordagem complexa, constituída por diferentes camadas (e em estreita articulação com outras políticas externas da UE), em que o desenho geopolítico

da mesma estabelece o seu propósito e limites, as questões que compõem a agenda política e de segurança regional constituem o seu âmbito de atuação, e os processos técnicos permitem a gestão e concretização dos seus objetivos. Neste sentido, esta abordagem aparentemente tecnocrática constitui uma importante ferramenta de poder ao serviço dos interesses europeus, em particular no que diz respeito à promoção da estabilidade da vizinhança, com base na exportação do modelo de governação europeia. Não obstante, os resultados registados não têm correspondido à ambição da UE, nem aos objetivos políticos declarados, com importantes consequências para a evolução da Parceria Oriental, bem como para o contributo europeu na promoção de paz e segurança regional, como se analisa em seguida.

Resultados, evolução e implicações da Parceria Oriental

Diferentes visões sobre a Parceria Oriental dentro da UE, aliadas às distintas ambições dos parceiros europeus e ao seu descontentamento perante a ausência de uma perspetiva de adesão, bem como a alterações na conjuntura regional e internacional, dificultaram a concretização dos objetivos desta iniciativa.

A esta situação não é alheio o fato de se verificar uma divisão significativa entre os países abrangidos pela mesma. De um lado, encontram-se a Moldova, a Ucrânia e a Geórgia, com assumidas aspirações europeias, e que consideram a aproximação à UE como um importante pilar da sua afirmação como Estados independentes, da proteção da sua soberania e integridade territorial, da consolidação das suas identidades e da sua integração na comunidade internacional. Numa posição diferente, encontram-se a Bielorrússia, a Arménia e o Azerbaijão, que olham para a Parceria Oriental numa ótica mais pragmática. Estes países apostam numa gestão instrumental das

relações com Bruxelas, procurando retirar vantagens imediatas ou condições que favoreçam a sobrevivência dos respectivos regimes, mas sem optar por uma efetiva integração europeia (Dias, 2015a). Esta distinção é fundamental para contextualizar os diferenciais da Parceria Oriental no que toca ao enquadramento dos seus resultados e contributo para a promoção da paz e segurança na Europa, sobretudo no contexto pós-crise ucraniana e pós-Guerra na Ucrânia, como veremos adiante.

A Cimeira de Vilnius, em 2013, demonstrou como os resultados limitados da Parceria Oriental e a divisão entre os países abrangidos por esta iniciativa são fundamentais para a segurança regional. Efetivamente, a não assinatura dos Acordos de Associação com a Ucrânia e a Arménia, evidenciou a capacidade limitada de Bruxelas para garantir a estabilização da sua vizinhança, num contexto disputado pela Rússia, que reclama este espaço como sendo parte constituinte da sua zona de interesses privilegiados (Haukkala, 2015).

Isto deve-se sobretudo a dois motivos. Em primeiro lugar, a UE não acomodou satisfatoriamente as críticas dos seus parceiros sobre a falta de inclusão de uma perspetiva de adesão concreta que funcionasse como um incentivo robusto ao intenso processo reformista previsto no âmbito da Parceria Oriental. Como resultado, gerou-se uma notória fadiga relativamente a esta iniciativa, que afetou a motivação política dos parceiros europeus – mesmo daqueles que assumem aspirações europeias – para cumprir as metas propostas pela UE e avançar com o processo de integração europeia. Em segundo lugar, a UE demonstrou uma capacidade muito limitada em compreender e acautelar um dos mais importantes custos desta Parceria: o deteriorar de relações com Moscovo. Dado que muitos dos países abrangidos por esta iniciativa são ainda muito dependentes do Kremlin em setores tão essenciais como o da energia, qualquer perturbação neste relacionamento tem o potencial de afetar significativamente a sua estabilidade política e económica. Por

outro lado, a Rússia oferece aos seus aliados incentivos no curto prazo, sem condições políticas e económicas, o que constitui uma mais valia face ao modelo relacional oferecido por Bruxelas, que gera benefícios de médio-longo prazo quando cumpridas as condições acordadas (Emerson, 2014). Isto explica porque, em várias ocasiões, muitos destes países tenham optado pela manutenção de uma relação cooperativa com Moscovo, ao invés de investirem no aprofundamento das suas relações com a UE.

No entanto, os eventos associados à Cimeira de Vilnius tiveram consequências mais profundas para a paz e segurança europeia. A não assinatura do Acordo de Associação com a Ucrânia, não só despoletou uma crise profunda no país como marcou um momento de viragem no relacionamento entre a UE e Moscovo. Com efeito, assistiu-se a um exacerbar da tensão entre estes dois atores e a um crescente antagonismo entre os seus projetos regionais (Dias, 2016). Partindo desta leitura, a Rússia acusa o Ocidente de ingerência nos assuntos internos da Ucrânia, com vista à implementação de um governo pró-ocidental e, com base nessa narrativa, promove a desestabilização do país, através da anexação da Crimeia, em março de 2014, e do apoio não-oficial às forças separatistas na região do Donbass. Este apoio tem sido fundamental para a perpetuação de uma guerra civil em curso desde então, com claros impactos para a paz e segurança europeia.

A crise ucraniana evidenciou de forma incontestável a dimensão geopolítica da Parceria Oriental. No entanto, a resposta da UE não correspondeu ao seu nível de ambição, nem aos objetivos consagrados nesta iniciativa. Apesar de dura na condenação política a Moscovo, a União aceitou, *de facto*, a anexação da Crimeia e a participação ativa, ainda que nunca oficialmente assumida, da Rússia no conflito no leste ucraniano (Dias, 2015b). Isto sugere que, não obstante as implicações para o futuro da Ucrânia, com destaque para a impossibilidade de materialização das aspirações europeias demonstradas pelo movimento *Euromaidan*, nesta fase,

a UE considerou que a melhor estratégia para preservar a paz e segurança europeia passava por se abster de adotar assumidamente uma postura mais confrontacional com o Kremlin.

Não obstante, isto não implicou um abandono total das ambições regionais da UE, tal como demonstrado pelo avanço das negociações relativas ao Acordo de Associação com a Ucrânia, que acabaria por ser assinado, em 2014, juntamente com os Acordos de Associação com a Moldova e com a Geórgia. A assinatura destes acordos representa um claro sinal contra a adoção de uma postura mais agressiva por parte da Rússia, sendo os mesmos apresentados como uma forma de ajudar estes países a saírem da órbita de influência de Moscovo (Cadier, 2019). Neste sentido, a resposta da UE reveste-se de uma enorme complexidade, integrando elementos de conflito e cooperação com a Rússia, mas também dinâmicas de proteção e de concessão naquela que é a sua visão para a paz e segurança europeia (DeBardeleben, 2020).

Daqui decorreram alterações importantes no relacionamento da UE com a vizinhança oriental, mas também na definição e articulação daquilo que a União quer ser enquanto promotor de paz e segurança. Na tentativa de sanar os danos infligidos à Parceria Oriental e à estabilidade europeia, em 2015, a Cimeira de Riga reafirmou o direito soberano de cada parceiro escolher o nível de ambição no seu relacionamento com a UE, bem como os objetivos que visa alcançar. Como resultado, assiste-se a um reforço da dimensão bilateral desta iniciativa, vista como a melhor plataforma para garantir a manutenção da paz e segurança europeia, ainda que a dimensão multilateral continue a surgir como meio preferencial para o desenvolvimento de laços entre os países abrangidos pela Parceria Oriental e para o reforço de projetos e iniciativas conjuntas. Deste modo, a UE distancia-se da abordagem mais assertiva prosseguida pela Rússia na vizinhança a leste, e projeta-se como um parceiro mais benevolente e confiável (European Council, 2015).

No entanto, as alterações ao relacionamento da UE com a vizinhança oriental assumiram uma dimensão mais transversal, implicando reajustes à PEV e à estratégia orientadora da política externa europeia, de forma mais geral. Com efeito, os resultados limitados da Parceria Oriental e a fragilização da ideia de paz europeia, levaram a uma revisão da PEV, em 2015. A “nova” PEV, como foi apresentada pela Comissão Europeia e pelo Serviço Europeu de Ação Externa, visava uma abordagem diferenciada que contribuísse de forma mais efetiva para a resolução das causas profundas da instabilidade na vizinhança europeia, incluindo a radicalização, a violência, o terrorismo, a ausência de estruturas democráticas consolidadas e a contínua violação de Direitos Humanos. A estabilização da vizinhança surge, pois, como a grande prioridade numa estratégia que visa a proteção e segurança dos valores e interesses que permitiram alcançar a paz em território europeu. Ainda que estas enunciações não sejam novas nos documentos políticos e estratégicos orientadores da PEV, a estabilização da vizinhança surge agora mais claramente articulada como uma questão de sobrevivência do próprio projeto europeu (European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2015).

A Estratégia Global da União Europeia, anunciada em 2016, vai também refletir essas mudanças, destacando o papel da UE na manutenção da paz e segurança regional e na promoção de resiliência na vizinhança face a potências desestabilizadores da ordem e estabilidade europeia, como a Rússia (Simão, 2017). Na prática, esta reorientação das políticas externas europeias teve poucas implicações no relacionamento com os países com assumidas aspirações europeias e com o processo de celebração de Acordos de Associação e Zonas de Comércio Livre Aprofundadas e Abrangentes finalizado, como a Moldova, a Ucrânia e a Geórgia (Dworkin e Wesslau, 2015).

De forma geral, a condicionalidade e a socialização continuam a ser as principais estratégias para garantir a estabilidade destes

territórios e promover a sua aproximação à UE. No entanto, é introduzida uma dimensão inquestionável de pragmatismo que torna mais fácil para os países sem aspirações europeias manterem uma relação de cooperação com base em interesses comuns, mas sem qualquer exigência de partilha de valores. O que transparece é uma priorização das questões de segurança no relacionamento da UE com a sua vizinhança oriental, que justifica um enquadramento sem ambições transformativas quando não exista um claro interesse dos parceiros europeus. Isto não significa uma perda de poder por parte da UE, mas uma transferência do mesmo dos documentos estruturantes da PEV e da Parceria Oriental para os Acordos de Associação e para as Zonas de Comércio Livre Aprofundadas e Abrangentes que regulam a dimensão bilateral das relações com os parceiros a leste. Nestes, a internalização do acervo comunitário, como requisito para o aprofundamento da associação política e da integração económica no mercado europeu, continua a estar bem presente, reproduzindo os tradicionais mecanismos que a UE tem usado no seu relacionamento com a vizinhança (Blockmans, 2015).

Esta tendência é acompanhada pela própria Parceria Oriental, que assume um enquadramento mais técnico enquanto plataforma orientadora do relacionamento da UE com os seus parceiros da Europa de Leste e do Cáucaso do Sul. Não obstante, na dimensão bilateral, e onde existe harmonia de interesses e identidades, assiste-se a um processo de integração que pouco difere do operado ao nível da Política de Alargamento, à exceção de uma clara perspectiva de adesão. Na prática, isto contribui para afirmar o projeto de paz e segurança europeu, fortalecendo a dimensão política da Parceria Oriental e tornando mais visível a geopolitização da vizinhança partilhada com a Rússia (Cadier, 2019). Por conseguinte, assiste-se ao reforço da competição por poder e influência na região e a uma crescente dicotomia das ambições regionais, e mutuamente exclusivas, da UE e da Rússia (Dias, 2016).

A Cimeira de Bruxelas, em 2017, traduz esta evolução, sendo claro o compromisso com os princípios e normas de Direito Internacional, incluindo o apoio à integridade territorial, à independência e à soberania de todos os países abrangidos por esta iniciativa. Destaca-se também a priorização da resolução pacífica de conflitos e da promoção da paz e segurança a nível regional, através da construção de um espaço democrático, próspero, estável e marcado por níveis crescentes de cooperação. No entanto, o grau de envolvimento neste processo deve permanecer uma escolha voluntária e ajustada aos interesses dos parceiros europeus. Numa dimensão mais prática, esta Cimeira estabelece um conjunto de 20 objetivos a serem atingidos até 2020 por forma a fortalecer a resiliência dos parceiros a leste e a dimensão multilateral da Parceria Oriental, claramente deficitária face à dimensão bilateral. Estes objetivos dividem-se por quatro plataformas: 1) fortalecimento das instituições e boa governação; 2) desenvolvimento económico e oportunidades de mercado; 3) conectividade, eficiência energética, ambiente e alterações climáticas; e, 4) mobilidade e contatos entre pessoas. Somam-se um conjunto de objetivos transversais, aplicáveis a todas as plataformas, como o desenvolvimento de sociedades civis vibrantes, a igualdade de género, a não-discriminação e o fortalecimento das comunicações estratégicas (Council of the European Union, 2017).

A celebração dos dez anos da Parceria Oriental despoletou uma nova reavaliação desta iniciativa, bem como dos seus instrumentos e medidas, com vista à preparação de novas metas e objetivos para o período pós-2020. Este processo confirmou a importância estratégica da vizinhança para a estabilidade, segurança e paz regional, e identificou a necessidade de reforçar as dimensões bilateral e multilateral da Parceria Oriental, apostando-se em relações mais ajustadas aos interesses e níveis de ambição dos parceiros europeus, e em fóruns e iniciativas que permitam alcançar objetivos comuns. Num contexto fortemente marcado pela crise pandémica, a

UE reiterou a sua solidariedade e cooperação com os seus vizinhos orientais, ainda que a condicionalidade se tenha mantido como principal estratégia de relacionamento no âmbito desta Parceria. Neste sentido, o fortalecimento da resiliência na vizinhança surge como um dos principais objetivos desta iniciativa para a próxima década. Esta posição, em linha com as orientações da PEV, mas também das demais políticas externas de forma mais transversal, visa a estabilização da vizinhança, com base no desenvolvimento sustentável e na preservação do modelo de governação europeia, como principais geradores de resultados tangíveis para as populações. Do mesmo modo, pretende garantir a centralidade da UE na promoção da paz e da segurança regional, num conjunto bastante alargado de matérias – da segurança ambiental, à segurança digital, passando inevitavelmente pela segurança humana e pela resolução de conflitos (Council of the European Union, 2020).

Esta abordagem visa conferir à Parceria Oriental uma dimensão mais estratégica, ambiciosa, efetiva e flexível, através da concretização de cinco objetivos para a atuação conjunta da UE e dos seus parceiros, no longo prazo: 1) economias resilientes, sustentáveis e integradas; 2) instituições escrutináveis, o primado do direito e segurança; 3) resiliência ambiental e climática; 4) resiliência para a transformação digital; e, 5) sociedades justas, inclusivas e resilientes. Estruturada em torno dos pilares do investimento e da governação, esta agenda prevê a prestação de assistência aos parceiros europeus através de vários canais, incluindo o novo Instrumento para a Vizinhança, o Desenvolvimento e a Cooperação Internacional, bem como a adaptação da arquitetura da Parceria Oriental para melhor refletir estes novos objetivos e ambições (European Commission, 2021).

No entanto, os países vizinhos com aspirações europeias continuaram a criticar esta iniciativa por não acomodar, nem a sua vontade de integração no projeto europeu, nem as suas necessidades de segurança. Na ótica destes atores, estas questões apenas

podiam ser solucionadas através da inclusão de uma meta concreta e tangível no que à adesão à UE diz respeito, uma exigência que pode vir a ser atendida no curto-médio prazo conforme se problematiza em seguida.

Da construção da paz e segurança europeia ao regresso da guerra interestatal à Europa: que futuro para a Parceria Oriental?¹¹²

A competição por influência sobre uma vizinhança partilhada exposta pela crise ucraniana, foi exacerbada pela evolução da conjuntura internacional, fortemente afetada por dinâmicas associadas ao que aparenta ser uma transição, tensa e complexa, para uma ordem multipolar, mas também pelo ressurgimento do autoritarismo e pelo crescimento do populismo iliberal, que colocam em causa os valores que estão na base do projeto europeu (Leigh, 2019). Este enquadramento é fundamental para contextualizar o importante papel da Rússia na evolução das dinâmicas de paz e segurança no espaço europeu alargado. Vendo nas políticas de vizinhança da UE uma ameaça aos seus próprios interesses estratégicos, a Rússia tem prosseguido uma abordagem regional incompatível com o modelo liberal de paz e segurança prosseguido pela UE.

A invasão da Ucrânia pela Rússia, a 24 de fevereiro de 2022, numa flagrante e grosseira violação das normas basilares da ordem internacional, e o regresso da guerra ao território europeu reavivaram o debate sobre o papel da UE na construção da paz e segurança regional. Contrariando a tradicional divisão entre Estados Membros que defendem o aprofundamento das relações com os parceiros de leste e aqueles que priorizam a manutenção de relações estáveis

¹¹² Atendendo à data de conclusão da escrita deste capítulo: 23 de abril de 2022.

e não conflituantes com Moscovo, a UE respondeu a esta invasão de forma rápida, una e robusta. Instituições e Estados Membros uniram-se no apoio unívoco à Ucrânia, suportando política, militar e economicamente a sua resistência contra as forças invasoras russas: uma resistência que as lideranças ucranianas dizem fazer-se também em nome da proteção da paz, da segurança e dos valores europeus (Zelensky, 2022). Parte deste apoio inclui a consagração de uma clara perspectiva de adesão à Ucrânia. No seguimento da invasão russa, e numa tentativa de amarrar o destino da Ucrânia ao projeto europeu, o Presidente Volodymyr Zelensky submeteu, a 28 de fevereiro de 2022 o pedido oficial de adesão à UE. Seguiram-se a Moldova e a Geórgia que há muito partilham da vontade de se juntar à UE, mas também do receio perante uma Rússia cada vez mais agressiva e imprevisível. Ainda que a resposta imediata por parte dos decisores europeus se tenha ficado, num primeiro momento, pelo reconhecimento do caminho europeu da Ucrânia, sem ser acompanhado de nenhum compromisso formal, os elevados níveis de apoio dentro da UE a uma possível adesão da Ucrânia (Bélanger, 2022) bem como a necessidade de uma clara tomada de posição política, traduziram-se num avanço inesperado nesta dimensão. Com efeito, numa deslocação oficial a Kiev a 8 de abril de 2022, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, ofereceu à Ucrânia uma via acelerada para iniciar o processo de adesão à União. Desta forma, trâmites que costumam prolongar-se por vários anos, podem estar concluídos em poucas semanas (Reuters, 2022).

Entenda-se que isto não significa que o país estará em condições de aderir à UE no curto prazo, uma vez que terá que percorrer o complexo e moroso processo de cumprimento dos critérios de adesão e de aplicação da legislação e regulamentação europeia em todos os domínios. No entanto, isto pode implicar importantes consequências para o futuro da Parceria Oriental e para a paz e segurança europeia.

Se bem-sucedido, o início das negociações para a adesão da Ucrânia, significa que o enquadramento do relacionamento com este país migrará da PEV/Parceria Oriental para a Política de Alargamento, onde se juntará aos países dos Balcãs Ocidentais e à Turquia. Por outro lado, se a lógica subjacente à consagração de uma perspetiva de adesão à Ucrânia se aplicar à Moldova e à Geórgia – ambos contendo dentro das suas fronteiras, tal como reconhecidas pelo Direito Internacional, territórios separatistas apoiados política, económica e militarmente pela Rússia –, esta transferência dos países abrangidos pela PEV/Parceria Oriental pode ser bastante mais significativa. A materialização deste cenário implica uma redução para metade dos países contemplados por esta iniciativa. Não obedecendo esta redução a imperativos geográficos, mas políticos e geoestratégicos, a Parceria Oriental passa a ser composta apenas pelos países que encaram o relacionamento com a UE de forma mais instrumental. É, por isso, pouco provável a sua permeabilidade às estratégias de estabilização pela condicionalidade e pela socialização que tem movido o projeto europeu de construção de paz e segurança na vizinhança. Acresce que a Bielorrússia, ainda que formalmente abrangida pela Parceria Oriental, tem permanecido como um espetador não-participante, privilegiando uma relação de maior proximidade e simbiose com Moscovo. O caráter autoritário do regime de Lukashenko, o longo historial de eleições fraudulentas e violações dos direitos humanos, bem como o que alguns analistas consideram ser uma clara perda de autonomia face ao controlo do Kremlin (Simão, 2022), traduziram-se em sucessivas sanções por parte da UE que levariam à suspensão da participação na Parceria Oriental por parte de Minsk, em agosto de 2021 (Brzozowski, 2021).

Neste cenário restaria a Arménia e o Azerbaijão. A participação da Arménia na União Económica Eurasiática, um projeto de governação regional de matriz supranacional, liderado por Moscovo, desde 2015 (Dias, 2015c), limita a capacidade da UE reforçar e aprofundar a

sua cooperação com este parceiro. O fracasso das negociações para um Acordo de Associação no quadro da Parceria Oriental e a sua substituição por um Acordo de Parceria Abrangente e Reforçado, em 2017, confirma o pragmatismo como princípio dominante das relações entre Bruxelas e Yerevan (Conselho da União Europeia, 2019), com impacto na capacidade da UE contribuir para a estabilização deste território. Por seu turno, o relacionamento da UE com o Azerbaijão parece apresentar ainda mais desafios. Baku, valendo-se da sua relevância geoestratégica e energética, deixou claro que o seu relacionamento com a UE se faria numa base diferenciada e que o Azerbaijão escolheria, soberanamente, como e em que dimensões da associação política e integração económica oferecida pela UE op-taria por participar. Esta abordagem pragmática levou ao abandono das negociações para a celebração de um Acordo de Associação, iniciadas em 2010, em prol de um novo processo negocial para a definição de um acordo global, que se iniciou em 2017. No entanto, até ao momento, apenas se encontram definidas as prioridades da parceria entre a UE e o Azerbaijão e onde as questões económicas e energéticas surgem destacadas face aos compromissos políticos e sociais (European Commission, 2018).

Potencialmente reduzida a dois parceiros sem reais aspirações europeias, a Parceria Oriental poderá perder relevância e pertinência. Mais do que uma morte anunciada, esta reflexão deve suscitar um amplo debate político e académico sobre as consequências do projeto de paz e segurança europeu na vizinhança oriental.

No imediato, a vizinhança continuará a ocupar um papel fundamental na orientação estratégica das políticas externas europeias. Esta interpretação é confirmada pela Bússola Estratégica, aprovada a 21 de março de 2022, que cria o enquadramento para a afirmação da UE como um ator de segurança mais forte, responsável e confiável para um período de cinco a dez anos. Profundamente influenciado pela Guerra na Ucrânia, este do-

cumento aponta para o despertar geopolítico da Europa, num contexto de centralidade das disputas de poder e de ameaça ao espírito da Carta das Nações Unidas e dos Acordos de Helsínquia. Perante este cenário, a UE deve ser capaz de proteger os seus interesses estratégicos por todos os meios e políticas disponíveis, incluindo no âmbito da defesa, onde se prevê um reforço significativo do investimento. Do mesmo modo, deve reforçar a sua presença, eficácia e visibilidade na vizinhança, assumindo uma maior responsabilidade pela segurança na Europa. Para o efeito, estabelece o desenvolvimento de parcerias mais ajustadas às ambições dos parceiros que partilham dos valores e interesses da UE. Denota-se a continuidade da lógica de condicionalidade associada à Parceria Oriental desde a Cimeira de Riga, e que prioriza o aprofundar de relações com os parceiros com aspirações europeias, sem adotar uma postura penalizadora para com os vizinhos mais pragmáticos. A par da Guerra na Ucrânia, a Bússola Estratégica denuncia um clima de constante intimidação estratégica da Moldova e da Geórgia, refletida em ameaças à sua soberania e integridade territorial, bem como à perpetuação dos conflitos na Transnístria, Abecásia e Ossétia do Sul. Também o reforço do autoritarismo na região surge como ameaça à estabilidade regional, com implicações na segurança, resiliência, liberdade e desenvolvimento económico no espaço europeu alargado. Neste contexto, a opção pelo reforço da autonomia estratégica da UE, visa garantir a capacidade de uma resposta eficaz às crises e ameaças na vizinhança, bem como um contributo claro e positivo para a estabilidade regional (European Union, 2022). Este enquadramento demonstra que, independentemente do quadro relacional que enquadre as relações da UE com a vizinhança no médio-longo prazo, esta continuará a ter um papel essencial na estabilidade europeia e na afirmação da UE como um promotor de paz e segurança à escala regional.

Conclusão

Joan DeBardeleben defende que a Parceria Oriental tem passado por um processo de adaptação incremental aos desafios que vão surgindo no âmbito do relacionamento da UE com os seus parceiros (DeBardeleben, 2020). Incluem-se aqui: as diferentes visões dos Estados Membros da UE sobre os moldes desta iniciativa e a sua priorização face à relação estratégica com a Rússia; os distintos graus de ambição dos países abrangidos pela Parceria Oriental, com uma clara divisão entre os países com aspirações europeias e os parceiros mais pragmáticos; a crescente centralidade das questões de segurança no âmbito desta iniciativa, que a fez abranger novos domínios e consolidar a sua abordagem securitária; e, a forma como as políticas externas europeias são percecionadas por atores terceiros. Este último ponto é fundamental na avaliação da Parceria Oriental, uma vez que uma das mais importantes críticas à mesma se relaciona com a insuficiente capacidade para acomodar as perceções e interesses dos parceiros da UE, em particular a perspectiva de adesão, constringendo o seu compromisso e motivação no cumprimento das reformas propostas por Bruxelas (Leigh, 2019). Por outro lado, a UE também parece não ter reconhecido a forma como a Parceria Oriental foi percecionada por atores concorrentes e as implicações destas perceções para a evolução das dinâmicas de segurança no espaço europeu alargado.

O regresso da guerra ao espaço europeu alargado demonstra as consequências desta falta de acautelamento das perceções de atores externos, tendo um impacto incontornável nas políticas de vizinhança da UE, incluindo na Parceria Oriental. Contudo, o facto de a própria UE se construir a partir de crises, pode não significar o fim do projeto de paz e segurança europeu. Contra todas as expectativas, a invasão da Ucrânia apresentou ao mundo uma UE unida, motivada, capaz de dar uma resposta rápida e eficaz, na medida dos

constrangimentos colocados pela situação. No entanto, a afirmação da UE como guardiã da paz europeia dependerá, internamente, da força da sua união, sobretudo à medida que os custos da guerra se intensificarem, e, externamente, da capacidade de apoiar os seus vizinhos orientais e desenvolver mecanismos eficazes e coerentes para garantir um contributo efetivo para a construção de uma Europa estável, segura e pacífica.

Referências Bibliográficas

- Ágh, A. 2010. Regionalisation as a Driving Force of EU Widening: Recovering from the EU “Carrot Crisis” in the “East”. *Europe-Asia Studies*, 62 (8), 1239-1266.
- Bélanger, M. 2022. What prospect is there of Ukraine joining the EU. London School of Economics – EUROPP: European Politics and Policy. 16 março. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/03/16/what-prospect-is-there-of-ukraine-joining-the-eu/> [12.04.2022].
- Blockmans, S. 2015. The 2015 ENP Review: A policy in suspended animation. CEPS Commentary, 1 dezembro, 1-4.
- Boonstra, J. e Shapovalova, N. 2010. The EU’s Eastern Partnership: One Year backwards. FRIDE Working Paper, 99, 1-13.
- Brzozowski, A. 2021. EU reproves Belarus’ walkout from the Eastern Partnership. Euractiv, 29 junho. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-reproves-belarus-walkout-from-the-eastern-partnership/> [12.04.2022].
- Cadier, D. 2019. The Geopolitisation of the EU’s Eastern Partnership. *Geopolitics*, 24 (1), 71-99.
- Communication from the Commission. 2008. Eastern Partnership. COM (2008) 823 final.
- Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu. 2003. Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais. COM (2003) 104 final.
- Conselho da União Europeia. 2003. Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Bruxelas: Reunião do Conselho Europeu, 12 dezembro.
- Conselho da União Europeia. 2019. Joint press statement following the second Partnership Council meeting between the EU and Armenia. 13 junho. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/06/13/joint-press-statement-following-the-second-partnership-council-meeting-between-the-eu-and-armenia/> [12.04.2022].
- Council of the European Union. 2009. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. 8435/09 (Presse 78).

- Council of the European Union. 2017. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Brussels, 24 november 2017. 14831/17 COEST 324).
- Council of the European Union. 2020. Council Conclusions on Eastern Partnership policy beyond 2020 (Brussels, 11 May 2020). 7510/1/20 (REV 1).
- DeBardleben, J. 2020. Crisis response, path dependence, and the joint decision trap: the EU's eastern and Russia policies after the Ukraine crisis. *East European Politics*, 36 (4), 564-585.
- Dias, V.A. 2014. Política Europeia de Vizinhança: práticas imperiais na fronteira com o “outro”?. *Relações Internacionais*, 43, 75-84.
- Dias, V.A. 2015a. EU Relations with Eastern Europe and the South Caucasus: Towards the Eastern European Partnership. In T. Krüßmann (org.) *Moving Beyond the “Kosovo Precedent”: EU-Integration for Moldova and the South Caucasus (35-51)*. Zurich: LIT Verlag GmbH & Cop.
- Dias, V.A. 2015b. As Dimensões Interna e Internacional da Crise na Ucrânia. *Relações Internacionais*, 45, 45-55.
- Dias, V.A. 2015c. Integração regional no espaço pós-soviético: uma análise de política externa. *Integração Regional e Multilateralismo: JANUS, 2015/2016*, 120-121.
- Dias, V.A. 2016. *Hegemony, Power and Resistance: a critical analysis of power and security relations in the EU-Russia-shared neighbourhood triangle*. Coimbra: Repositório Digital da Universidade de Coimbra.
- Dimitrova, B. 2010. Cultural Bordering and Rebordering in the EU's Neighbourhood: members, strangers or neighbours? *Journal of Contemporary European Studies*, 18 (4), 463- 481.
- Dworkin, A. & Wesslau, F. 2015. Ten talking points from the new ENP. *European Council on Foreign Relations Commentary*, 20 novembro.
- Emerson, M. 2014. After the Vilnius fiasco: Who is to blame? *CEPS Essay*, 8, 1-19.
- European Commission. 2018. Partnership between the EU and Azerbaijan reinforce the bilateral agenda. 11 julho. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/partnership-priorities-between-eu-and-azerbaijan-reinforce-bilateral-agenda-2018-07-11_en [12.04.2022].
- European Commission. 2021. Joint Staff Working Document: Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities. SWD (2021) 186 final.
- European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 2015. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Review of the European Neighbourhood Policy. SWD (2018) 500 final.
- European Council. 2015. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit. Riga, 21-22 maio.
- European Union. 2022. A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf [12.04.2022].
- Haukkala, H. 2015. From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russia Relations. *Journal of Contemporary European Studies*, 23 (1), 25-40.

- Joenniemi, P. 2007. Carving out a “ring of friends”: The impact of the ENP on the shape of Europe. In W. Armstrong & J. Anderson (org.) *Geopolitics of European Union Enlargement: the fortress empire* (142-159). Londres: Routledge.
- Korosteleva, E.A., Natorski, M. e Simão, L. 2013. The eastern dimension of the European neighbourhood policy: practices, instruments and social structures. *East European Politics*, 29 (3), 257-272.
- Leigh, M. 2019. A view from the policy community: a new strategic narrative for Europe? *European Security*, 28 (3), 382-391.
- Lucarelli, S. 2006. Introduction. In S. Lucarelli & I. Manners (org.) *Values and Principles in European Union Foreign Policy* (1-18). London: Routledge.
- Manners, I. 2010. As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy. In R. Whitman e S. Wolff (org.) *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact* (29-50). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Nitoiu, C. 2011. Reconceptualizing “Cooperation” in EU-Russia Relations. *Perspectives on European Politics and Security*, 12 (4), 462-476.
- Reuters. 2022. Condemning Bucha cruelty, EU offers speedy start for Ukraine membership. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-leaders-head-kyiv-see-ukraine-leader-show-support-2022-04-08/> [12.04.2022].
- Sasse, G. 2008. The European Neighborhood Policy: Conditionality Revisited for the EU’s Eastern Neighbours. *Europe-Asia Studies*, 60(2), 295-316.
- Simão, L. 2017. Bringing “the political” back into European security: challenges to the EU’s ordering of the Eastern Partnership. *East European Politics*, 33 (3), 338-354.
- Simão, L. 2022. O risco é real de que, por acidente ou desespero, sejamos arrastados para um conflito direto com a Rússia. *Diário de Notícias*, 16 março. Disponível em: <https://www.dn.pt/internacional/o-risco-e-real-de-que-por-acidente-ou-desespero-sejamos-arrastados-para-um-conflito-direto-com-a-russia-14684381.html> [12.04.2022]
- Zelensky, V. 2022. Extraordinary Plenary session on the Russian aggression against Ukraine: Statement by Volodymyr Zelensky, President of Ukraine and Ruslan Stefanchuk, Chairperson of Ukrainian Parliament. 1 março. Disponível em: https://multimedia.europarl.europa.eu/pt/video/extraordinary-plenary-session-on-the-russian-aggression-against-ukraine-statement-by-volodymyr-zelensky-president-of-ukraine_1219165 [12.04.2022].

**A UE E A RÚSSIA NO SÉCULO XXI: PARCEIROS
OU ADVERSÁRIOS?**

**THE EU AND RUSSIA IN THE 21ST CENTURY:
PARTNERS OR ADVERSARIES?**

Sónia Sénica

Instituto Português de Relações Internacionais

<https://orcid.org/0000-0003-1896-6121>

soniasenica@gmail.com

Resumo: Em pleno período de confrontação estratégica da Rússia com o Ocidente alargado, na sequência da invasão russa da Ucrânia, parece relevante encetar-se uma reflexão sobre o relacionamento de Moscovo com a União Europeia (UE). Analisar as ferramentas, mecanismos, posições e discursos da política externa da UE em relação à Rússia permitirá ter um quadro analítico para se compreender de forma plena o papel que a UE busca desempenhar em termos de securitização e estabilização do continente europeu. Embora o projeto europeu consiga manter a sua atratividade enquanto ator que permite proporcionar a transição para a democratização e o desenvolvimento económico dos países que buscam a adesão, do ponto de vista russo as linhas vermelhas em relação à europeização do espaço pós-soviético emerge como uma questão fraturante. Tudo isto resultou no aumento da projeção da imagem de “grande poder” da Rússia, citando o presidente Joe Biden, e de forma simétrica

na desvalorização da imagem da UE enquanto ator central na Europa. No conjunto de todas estas camadas, pode concluir-se que a guerra de Putin na Ucrânia tornou a UE mais assertiva e coesa na condenação desta decisão unilateral que abalou não apenas a arquitetura de segurança europeia, como a própria noção de que a democracia e liberdade estavam garantidos.

Palavras-Chave: Federação Russa, União Europeia, Confrontação, Cooperação

Abstract: In a moment of Russia's strategic confrontation with the enlarged West, following the Russian invasion of Ukraine, it seems relevant to start a reflection on Moscow's relationship with the European Union (EU). Analysing the tools, mechanisms, positions and discourses of EU foreign policy towards Russia will provide an analytical framework for fully understanding the role that the EU seeks to play in terms of securitisation and stabilisation of the European continent. Although the European project manages to maintain its attractiveness as an actor that allows to provide the transition to democratization and economic development of countries seeking membership, from the Russian point of view the red lines in relation to the Europeanization of the post-Soviet space emerge as a fracturing issue. All this has resulted in increased projection of Russia's "great power" image, citing President Joe Biden, and symmetrically in the devaluation of the EU's image as a central actor in Europe. In the midst of all these layers, it can be concluded that Putin's war in Ukraine made the EU more assertive and cohesive in condemning this unilateral decision that shook not only the European security architecture, but the very notion that democracy and freedom were guaranteed.

Keywords: Russian Federation, European Union, Confrontation, Cooperation

Introdução

O relacionamento entre a União Europeia (UE) e a Federação Russa encontra-se no seu momento de maior tensão desde o final da Guerra Fria. A desconfiança mútua, o clima crispado ao nível da retórica política de ambos os atores, bem como as posições assumidas ao nível da política externa, têm contribuído em larga medida para o posicionamento antagónico no atual sistema internacional. Ainda que partilhando uma vizinhança próxima e com possíveis interesses convergentes, nas últimas décadas os dois atores têm trilhado um caminho de franco afastamento, o que tem motivado posições assimétricas e medidas exacerbadas não apenas no trato político-diplomático, mas sobretudo na sua materialização em ações externas precisas.

A atual conjuntura internacional parece ter proporcionado as condições necessárias para este afastamento. Por um lado, com o fim da ordem internacional liberal de hegemonia norte-americana e a subsequente transição de poder com a ascensão da China e, por outro, com o foco da agenda externa de atores como é o caso dos Estados Unidos da América (EUA) a direcionar-se para a região do Indo-Pacífico, a Rússia vislumbrou a oportunidade de fazer valer as pretensões há muito assumidas: i) ser reconhecida como um “grande poder” (TheHill, 2022) pelos seus pares; ii) conter o alargamento da influência do Ocidente no espaço pós-soviético e iii) manter a sua própria esfera de influência, sobretudo, nos países vizinhos.

Nas recentes décadas, a Rússia tem trilhado um caminho tendente à prossecução da defesa do que considera ser os seus interesses estratégicos ou as denominadas “linhas vermelhas” (BBC News, 2014). Além das três intervenções militares russas no pós-Guerra Fria – Geórgia em 2008, Crimeia em 2014 e Síria em 2015, as linhas estruturantes da sua política externa têm-se mantido constantes denotando-se uma certa previsibilidade nos seus intuítos. Tanto no

plano doméstico, com uma liderança cada vez mais fortalecida e centralizada, como no plano externo, com uma política externa cada vez mais assertiva, a Federação Russa tem procurado legitimar a sua ação externa com a existência de uma ameaça externa permanente e a sua liderança tem conseguido manter o regime instaurado livre de uma oposição antissistema impedindo-a de poder participar de forma ativa na vida política nacional.

Neste contexto, a UE e a Rússia parecem encontrar-se em lados opostos do atual sistema internacional, de caráter bipolar, onde de um lado se encontram as ditas democracias liberais e de outro os denominados regimes iliberais. Estes caminhos divergentes refletem-se assim em três grandes níveis: no bipolarismo dos valores, entre os Estados que promovem a defesa das liberdades individuais e dos princípios democráticos e os que os constroem; no bipolarismo de regimes, sistemas democráticos versus sistemas iliberais e, finalmente, no bipolarismo das capacidades, entre grandes poderes globais e poderes regionais.

Ainda que existam necessariamente pontos de convergência pela proximidade geográfica e pela interdependência, sobretudo ao nível, energético, na atualidade a Rússia considera a UE como um “parceiro não fiável” (TASS, 2021). Uma manifestação do atual estado do relacionamento e do clima de suspeição instaurado. Por outro lado, para a UE, a política externa russa recente tem suscitado não apenas perplexidade, mas sobretudo alarmismo, perante a possibilidade do seu posicionamento inflexível não permitir desanuviar o clima de tensão existente e poder até escalar para um conflito militar de dimensão macro no continente europeu, sobretudo com a crise ucraniana.

Assolado com as ondas de choque motivadas pelas sucessivas crises - financeira, populista, migratória, Brexit e pandémica -, o projeto europeu tem tentado mostrar não apenas a sua resiliência, mas sobretudo a sua intenção de não se deixar marginalizar em

questões relevantes para a estabilização e segurança do espaço europeu. Apesar da dificuldade em mostrar coesão na abordagem à Rússia, pelas diversas sensibilidades dos seus Estados Membros, a UE, sobretudo, por meio do eixo franco-alemão, persiste em explorar a fórmula do *engagement* com o vizinho russo mantendo a via do diálogo político aberto, nunca deixando esgotar o mecanismo diplomático nos vários formatos disponíveis. A UE, enquanto ator global, parece estar ciente da fragilidade de depender em larga medida da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em matéria de segurança e defesa. Fragilidade essa, que se traduz necessariamente numa posição de força diferenciadora no relacionamento com a Rússia.

Da cooperação à estagnação

O relacionamento da Rússia com a UE tem oscilado nas últimas décadas em paralelo com os diferentes ciclos da política externa russa, ora de aproximação, ora de afastamento ao Ocidente. Se, no início do novo milénio e sob a nova liderança de Vladimir Putin, houve a manifesta intenção de aproximação ao Ocidente, por via de interesses comuns, como é o caso da luta contra o terrorismo internacional após o 11 de setembro e durante o qual as pretensões russas pareciam coincidir com o paradigma ocidental, a partir, em particular de 2007, com o famoso discurso de Munique do Presidente Putin (2007) começou uma nova fase de distanciamento.

Para a Rússia não era aceitável a iniciativa de atuação internacional da então administração norte-americana liderada por George W. Bush, com a conivência de parceiros europeus, de intervenção militar para deposição de regimes existentes, como o caso da invasão do Iraque em 2003, justificada pela existência de armas de destruição maciça na sua luta contra o “eixo do mal” (Bush, 2002).

De igual modo, questionável para Moscovo foi a intervenção militar na Líbia em 2011 que culminou com a deposição e morte de Khadafi. A instabilidade causada pela deposição dos regimes nesta área regional já por si conturbada deu azo ao que ficou conhecido como a “Primavera Árabe” e à consequente instabilidade regional que se seguiu, não apenas política, mas sobretudo societal.

Para o Kremlin, estas opções de política externa do Ocidente sem ponderação das consequências imediatas contribuíram em larga medida para os atentados terroristas perpetrados por radicais islâmicos que ocorreram em solo europeu ou para o aparecimento dos movimentos migratórios que a partir de 2015 começaram a assolar a própria UE. Ainda que o afastamento tenha tido um breve interregno aquando do mandato presidencial de Medvedev, durante o qual o denominado *reset* foi ponderado, rapidamente a partir de 2012, Moscovo começou a endurecer a sua posição face ao modelo ocidental e a recentrar-se no robustecimento do seu regime interno, sobretudo após a onda de contestação anti liderança ocorrida aquando do regresso presidencial do Presidente Putin.

Ainda que as intenções de cooperação inicial tenham ficado vertidas no Acordo para a Cooperação e Parceria UE-Rússia celebrado entre as Partes em 1994, emergindo a Federação Russa, natural herdeira da ex-União Soviética, como o primeiro parceiro estratégico no espaço pós-soviético, era impossível prever o posterior dilema europeu de encontrar o necessário equilíbrio entre um parceiro estratégico assertivo e as diferentes sensibilidades europeias. Não apenas os mecanismos disponibilizados para manter vivo o relacionamento, como é o caso da anual Cimeira UE-Rússia, não foram suficientes e estagnaram, como as temáticas partilhadas começaram a ter um carácter mais comercial e energético. A Rússia passou de encarar “a UE como um mentor ou modelo a seguir, para assumir o gap existente” (Trenin et al., 2013, 12) focando-se apenas na sua especificidade quer em termos de valores, quer em termos de interesses estratégicos.

O *roadmap* da cooperação estratégica inicial rapidamente deu lugar a um relacionamento distante que culminaria com o atual afastamento, sobretudo após a anexação da Crimeia em 2014 e a desestabilização do Donbass. Tratando-se mais de uma “alienação do que propriamente de uma confrontação, como é o caso com os EUA” (Trenin, 2019). Emerge como consensual que a Rússia pretende afirmar-se como um ator global com as suas próprias particularidades, invocando a sua especificidade doméstica enquanto “democracia soberana” (Lipman, 2006) e a sua especificidade externa enquanto último reduto da defesa dos valores cristãos no mundo (Pravda, 2016) e na assertividade da defesa dos seus interesses estratégicos. A previsibilidade da Rússia parece residir precisamente nessa sua dualidade. Se, por um lado, enceta um caminho interno tendente a um fortalecimento da atual liderança e a uma sociedade cada vez mais conservadora, sobretudo após a reforma constitucional de 2020, em paralelo, mantém a assertividade e a projeção de força militar no plano externo como forma de fazer valer as suas pretensões, como tem sido o caso da atual crise ucraniana. Este carácter particular da Rússia, de interligação entre a sua política interna e a sua política externa – o denominado “interméstico russo” (Freire, 2017) –, tem sido reconhecidamente diferenciador na sua postura no sistema internacional.

De uma forma abrangente, e em diferentes períodos, a liderança russa tem sabido preservar-se e até legitimar-se, justificando muitas das suas opções externas, sobretudo junto da sua sociedade civil, com a existência de uma ameaça externa, remetendo normalmente para o Ocidente. Ao nível da narrativa oficial russa, vários são os momentos em que a “russofobia” (RFE/RL, 2018), a “demonização da Rússia” ou a “campanha de desinformação” – denominada por *fake news*, são referidas por contraponto ao estado do relacionamento com os EUA, a UE ou a própria OTAN. Em paralelo, não apenas a Rússia é considerada pela atual administração Biden como a “principal

ameaça” (Reuters, 2017), pela OTAN como a “maior ameaça à estabilidade e segurança euro-atlântica” (NATO, 2021), como é também encarada pela UE como a responsável pela ingerência em processos eleitorais em países europeus, por ciberataques, pela interferência no sistema financeiro europeu por via de aquisições de grandes empresários russos, pelo recurso ao fornecimento energético como instrumento de pressão externa, pela instrumentalização de fluxos migratórios como forma de destabilização da Europa ou ainda pelo desrespeito de valores essenciais com são os Direitos Humanos.

Contrariamente aos EUA e à OTAN, e estando desprovida de dissuasão em matéria de segurança e defesa, a UE tem tentado fazer vingar a sua posição face à Rússia recorrendo a outro tipo de mecanismos, mas cuja leitura política encerra a mesma mensagem de oposição e contenção da postura assertiva russa. Os Estados Membros da União Europeia marcaram a sua posição de forma declarada em momentos fraturantes como é o caso do pacote de sanções económicas implementado após ao atentado ao dissidente Sergei Skripal, em 2018; a atribuição do Prémio Sakharov, em 2021, pelo Parlamento Europeu ao maior opositor político russo, Alexei Navalny; ou até mesmo a aprovação do pacote financeiro de ajuda de emergência à Ucrânia, em janeiro de 2022.

Nas últimas décadas, a UE tem tentado adaptar-se quer aos novos desafios que se apresentam no contexto internacional, quer, em particular, à agenda externa russa, sobretudo em contexto europeu. Nessa medida, a sua Estratégica Global (União Europeia, 2016), aprovada em 2016, parece refletir precisamente essa preocupação, apontando “a Rússia como o maior desafio estratégico” (idem). A UE pretende assim levar a cabo a sua ação externa por via da resiliência. O conceito de “resiliência”, que se tornou numa “*buzzword* em Bruxelas” (Romanova, 2018), emana de uma preocupação realista de ajustar a tua atuação enquanto ator relevante no continente europeu às novas condicionantes externas. A resiliência

européia entendida enquanto abordagem externa aos seus parceiros, sejam países candidatos ao processo de adesão, sejam países vizinhos. Esta abordagem externa ao continente europeu resulta de “uma política de círculos concêntricos” (Romanova, 2018) que no caso do relacionamento UE-Rússia emana da preocupação com base na percepção de risco e em questões de securitização relativas à capacidade russa de instrumentalização do fornecimento de energia, ataques híbridos ou ainda a minimização russa da coesão e unidade do projeto europeu (Romanova, 2018). Igualmente preocupante releva-se a capacidade que para a UE a Federação Russa tem de interferir com a soberania nacional e liberdade de ação em política externa de países vizinhos, em particular, os que têm como objetivo estratégico a adesão ao projeto europeu, como é o caso da Geórgia, da Moldova ou da Ucrânia. O conceito de resiliência emerge ainda alargado na sua interpretação europeia à questão dos valores, nomeadamente, pela defesa dos princípios democráticos e direitos individuais. Esta agenda política em termos de poder normativo tem sido implementada pela UE, mas sem conseguir ser bem-sucedida em matéria de real contenção e dissuasão da Rússia.

O fator Crimeia e a atual crise ucraniana

A anexação da Península da Crimeia pela Rússia em 2014 tornou-se no evento decisivo do início da maior tensão do relacionamento entre a UE e a Rússia. Não apenas porque, da perspectiva europeia, se tratou de uma violação do Direito internacional em vigor, sendo, portanto, uma anexação ilegal e não reconhecida internacionalmente, mas sobretudo porque reconfigurou as fronteiras existentes desde o final da Guerra Fria e desestabilizou o continente europeu com a eclosão do conflito no leste da Ucrânia. Para o Ocidente, o aproveitamento russo do vazio de poder e desestabilização política e

social após a revolução EuroMaidan de 2014 na Ucrânia, a presença militar russa na Crimeia, bem como o referendo realizado em 16 de março de 2014 sobre a integração da península na Federação Russa, são ilustrativos da assertividade russa em matéria de política externa e da sua pretensão de estender e consolidar a sua esfera de influência no espaço pós-soviético. Na verdade, já a intervenção militar russa na Geórgia em 2008 havia suscitado o melindre de que as pretensões russas na vizinhança partilhada com a UE poderiam remeter para um projeto russo de maior escala. De todo o modo, a resposta europeia recaiu no cancelamento do mecanismo político-diplomático bilateral existente, a Cimeira UE-Rússia, e na implementação de um pacote de sanções económicas restritivas à Federação Russa. A política de sanções económicas tem sido um instrumento bastante utilizado na relação com a Rússia. No entanto, tem-se questionado a eficácia da sua aplicabilidade dada a maneira engenhosa como a Rússia tem sabido contornar os seus constrangimentos no plano doméstico e externo.

Outras das questões relevantes na abordagem da UE à Federação Russa tem sido a dificuldade de concertação das diferentes sensibilidades europeias no quadro do projeto europeu. A perceção de Estados Membros que têm a Rússia por vizinho é substancialmente diferente da perceção dos países do sul da Europa. O fator Crimeia mostrou de igual modo que a fragilidade europeia existe sobretudo em momentos de grande tensão externa. Mais do que a onda de crises que têm assolado a União Europeia – crise financeira, *Brexit*, crise migratória, populismo, pandemia –, a relação tensa com a Rússia tem secundarizado o papel do projeto europeu enquanto ator relevante no continente europeu. Para a UE a Rússia tornou-se num disruptor do sistema internacional e para a Rússia a UE “não é um parceiro de confiança” (Lavrov, 2021).

Em simultâneo, a questão da Crimeia parece demonstrar a confrontação em termos de visões no que concerne a arquitetura de

segurança europeia. De entre o projeto europeu, os defensores do eixo euro-atlântico persistem no argumento de que a defesa da UE reside na parceria com os Estados Unidos da América por via da Aliança Atlântica, considerando a Rússia como uma ameaça, por outro lado, os defensores da política do *engagement* sustentam a sua abordagem com o facto de a Rússia pertencer à Europa e da necessidade de se articular o diálogo permanente com o parceiro russo visando em última instância uma concertação efetiva de agendas políticas no que à estabilização do continente europeu diz respeito. Esta dualidade de abordagens tem feito perigar a coesão europeia necessária para uma política conjunta de abordagem à Federação Russa.

Após quase duas décadas de cooperação, a anexação da Crimeia motivou um relacionamento baseado “num quadro de sanções económicas e alienação mútua” (Hoffman e Makarychev, 2020). Este antagonismo, remete de igual modo para a assimetria de posicionamento no sistema internacional. Algo que a atual crise ucraniana tem vindo a evidenciar. Se, por um lado, a Rússia pretende ser reconhecida pelos seus pares como um grande poder no sistema internacional, advogando uma ordem multipolar e exigindo serem acauteladas as suas garantias de segurança, por outro, o Ocidente alargado tenta promover uma abordagem à Rússia por via da estratégia dual de contenção e diálogo. As “linhas vermelhas” russas são difíceis de conciliar com os *non starters* ocidentais.

Com uma projeção de força mediante a movimentação de tropas junto à fronteira ucraniana desde a primavera de 2021, a Rússia colocou-se na agenda de política internacional. Para além da contenção do alargamento de organizações de influência ocidental às suas fronteiras, como a OTAN ou a própria UE, a Rússia escolheu os seus interlocutores preferenciais, os Estados Unidos da América e a OTAN, negligenciando a posição da UE no processo negocial, para a criação de um novo quadro normativo da segurança euro-

peia. Por via da fórmula “*more thanks, more talks*”, a posição russa manteve-se inflexível no que à adesão de países como a Ucrânia ou até a Geórgia diz respeito. A internacionalização da crise ucraniana, mostrou a fragilidade da posição da UE, pôs à prova a liderança norte-americana e a OTAN, remetendo sempre para segundo plano a posição do país cuja soberania nacional e integridade territorial foram colocadas em causa. O facto de o presidente norte-americano ter reconhecido publicamente a Rússia como um grande poder na primeira cimeira com o seu homólogo russo em junho de 2021 parece ter dado à Rússia a força negocial necessária para avançar para um novo ciclo de assertividade externa na Europa como forma de garantir as suas pretensões.

Ainda que de início a abordagem norte-americana à crise ucraniana tenha passado mais uma certa reatividade do que proatividade, cedo ficou perceptível que a articulação com os aliados e parceiros europeus daria a força necessária para reequilibrar a balança de poder com a Rússia. Apesar da mensagem de coesão e unidade sem precedentes passada pelos líderes ocidentais na Conferência de Munique de fevereiro de 2022, o maior epíteto foi a narrativa oficial ucraniana de que as declarações de boas intenções não bastariam para conter a Rússia, mas as armas sim. O apelo em ucraniano feito pelo Presidente Zelensky mostrou não apenas o desespero de um líder cujo país enfrenta um dos maiores exércitos do mundo, mas sobretudo, a constatação de que em antagonismo entre grandes poderes, os pequenos países podem sair lesados.

Na atual crise ucraniana, ficou refletida a posição frágil do projeto europeu. Se, num primeiro momento, o seu parceiro norte-americano avançou para as negociações com a Rússia sem exigir a sua presença, mais tarde, foi o próprio eixo franco-alemão que por iniciativa própria encetou uma abordagem à Rússia visando uma pacificação da crise e um desanuviamento do clima de tensão.

Tanto a abordagem promovida pelo Presidente Macron, como a do próprio Chanceler Scholz, visaram sobretudo mostrar que a UE é um ator a ser considerado na Europa e que não pode ser secundarizado. Já em 2019, o Presidente francês avançava com o que ficou conhecido como “doutrina Macron”, mediante a qual teria de haver uma reaproximação à Federação Russa sob pena de dar azo ao agravamento do clima de tensão com o Ocidente. A fatídica previsão viria a confirmar-se mediante a atual crise, não ucraniana, mas “russa” (Baerbock, 2022). O impasse negocial mantém-se, bem como o agravamento da tensão entre o Ocidente e a Rússia.

O efeito Navalny

Perante o atual momento de transição de poder no sistema internacional, para um novo bipolarismo, motivado pela emergência da China, os Estados Unidos da América viraram o seu foco para a região do Indo-Pacífico. Esta alteração na ordem internacional, parece ter contribuído para um posicionamento russo cada vez mais distante do Ocidente e, paralelamente, mais reforçado com o parceiro chinês. Mas este antagonismo a nível internacional não se resume apenas ao nível das capacidades ou entre regimes iliberais e democracias, ocorre também no plano dos valores. Uma das facetas da previsibilidade russa tem passado por um processo de cada vez maior concentração do poder na sua liderança perante uma sociedade civil cada vez mais conservadora e legitimadora da ação da sua elite política. A centralidade de poder no Presidente russo é de tal forma evidente que aquando do necessário mecanismo de descentralização de poder para os Governadores russos para implementação de medidas locais de combate à crise pandémica se verificou uma

total apatia do sistema e uma significativa incapacidade de organização autónoma.

O regime político russo não tem permitido a atuação de oposição antissistema, nomeadamente de opositores políticos como é o caso do atualmente detido Alexei Navalny. A denúncia de alegada fraude e corrupção na elite política russa e a tentativa recorrente de tentar furar o sistema monolítico russo da parte de Navalny, originou vários bloqueios à sua ação, seja por via de detenções, seja até por meio de atentados à sua vida. No derradeiro episódio de envenenamento por agentes oriundos de Novitochk, em agosto de 2020, o fator Navalny assumiu uma dimensão internacional remetendo sobretudo para a defesa dos Direitos Humanos. A comunidade internacional, e no caso a própria UE, encarou a questão como uma violação de direitos fundamentais e assumiu, desde logo, uma posição de acusação à ação da Rússia. Do seu lado, Moscovo rejeitou as acusações fundamentando-as com o clima de desconfiança mútuo e de “russofobia” com o Ocidente.

A questão de Navalny, que para a Rússia deveria ser encarada como uma questão doméstica, extravasou de forma flagrante o seu plano interno e adotou contornos de mais uma crise no quadro do clima crispado com o Ocidente. A internacionalização do fator Navalny fez notar que o afastamento entre o Ocidente e a Rússia passa também por ser uma crise de valores. Neste caso em particular, a UE deixou clara a sua posição não apenas pela indignação manifestada em termos de narrativa oficial, mas sobretudo pela materialização dessa postura na implementação de um novo pacote de sanções económicas dirigidas desta vez não apenas a entidades e instituições russas, mas também a cidadãos russos. Finalmente, o Parlamento Europeu atribuiu o Prémio Sakharov a Navalny em dezembro 2021, num claro manifesto de defesa da liberdade de opinião e liberdade política.

A pandemia e a “confrontação das vacinas”

Outro dos momentos de maior tensão entre a UE e a Rússia ocorreu aquando da eclosão da crise pandémica do Covid-19. A pandemia demonstrou rapidamente tratar-se de uma questão transversal a tipos de regimes, países e sociedades. A crise sanitária era global e depois de um primeiro momento em que o Estado voltou a ter a posição cimeira na gestão deste tipo de crises, rapidamente se percebeu que a gestão da pandemia exigiria uma concertação supranacional recorrendo aos mecanismos multilaterais existentes.

A ação da UE é ilustrativa desta alteração de abordagem. Depois de uma preocupação doméstica de implementação de medida nacionais, os Estados Membros verificaram que a resposta teria de ser conjunta e a concertação para aquisição da vacina teria de ser feita no quadro do projeto europeu. Uma estratégia considerada benéfica para a contenção da doença no continente europeu. De tal forma, que após a primeira vaga foi possível aos países europeus desenvolverem políticas de cooperação nomeadamente com países africanos para o fornecimento e distribuição de vacinas. Esta que ficou a ser conhecida como “diplomacia das vacinas”, também teve o seu momento de “guerra das vacinas”, nomeadamente entre a UE e a Federação Russa.

Para a Rússia foi um momento triunfante poder anunciar ao mundo o fabrico da sua vacina anti-Covid-19, não só como a primeira, mas como a primeira com uma eficácia considerável. De alguma forma, a gestão da pandemia deveria forçar a um recentrar de atenção no essencial colocando à margem antagonismos internacionais. No entanto, a descoberta russa foi questionada pela UE, não tanto pela sua rapidez, mas sobretudo pelo controlo realizado à sua eficácia e fabrico. Ao longo de meses, a contenda com o regulador europeu suplantou a disponibilidade russa para fornecer e auxiliar no fabrico da vacina. A reticência europeia perante a sua oferta foi de tal for-

ma evidente que Moscovo não tardou a apontar para a permanente desconfiança europeia face à Rússia, bem como para a defesa pela UE de interesses económicos de farmacêuticas ocidentais. Ainda que alguns países europeus tenham decidido unilateralmente optar pela importação da vacina russa, este episódio acabaria por contribuir para o agravamento da tensão entre a Rússia e o Ocidente.

A guerra russa na Ucrânia: da projeção de força na fronteira a Azvostal

“Não nos foi deixada outra opção para proteger a Rússia e o nosso povo (...). A situação exige que tomemos medidas decisivas e imediatas. As repúblicas do povo de Donbass recorreram à Rússia com um pedido de ajuda. A este respeito, de acordo com o artigo 51.º da Parte 7 da Carta das Nações Unidas, com a aprovação do Conselho da Federação da Rússia e em prol dos tratados de amizade e assistência mútua ratificados pela Duma em 22 de fevereiro com a República Popular de Donetsk e a República Popular de Luhansk, decidi lançar uma operação militar especial” (Putin, 2022). Em 24 de fevereiro de 2022, o Presidente Putin anunciava o que considerada ser “uma operação militar especial” de apoio à população russófona no Donbass, segundo o qual, seria alvo de genocídio e de uma política identitária restritiva da parte do governo de Kyiv.

A incursão militar russa na Ucrânia marca de forma flagrante uma nova fase do posicionamento internacional da Rússia em termos de uma política externa mais assertiva e militarizada, gerando perplexidade em muitas das capitais ocidentais, dando início ao período de maior confrontação estratégica com a Rússia.

Após vários meses a projetar a força militar na fronteira com a Ucrânia em exercícios militares conjuntos com a Bielorrússia, a Rússia exigia garantias de segurança da parte do Ocidente, em particular dos Estados Unidos da América e da OTAN, face ao que

percecionava ser a ameaça por via do alargamento da esfera de influência ocidental ao espaço pós-soviético. Condenando a quebra de promessas verbais feitas aquando do final da Guerra Fria, no que concerne o alargamento de organizações como a OTAN ou a própria UE, a Rússia dava início ao período de maior crítica e contestação internacional face ao que mais tarde viria a ser considerado como “um erro estratégico pelo qual pagaria um preço severo nos anos futuros” (Stoltenberg, 2022).

Na primeira fase do conflito, até ao evento “Butcha”, e de acordo com a administração norte-americana (The Washington Post, 2022), havia dois possíveis cenários em termos de objetivos estratégicos russos: uma incursão militar menor, cujo foco seria apenas o Leste da Ucrânia e forçar o reconhecimento da parte de Kyiv da independência das duas repúblicas separatistas ou uma incursão mais alargada, tendo por objetivo tomar a capital ucraniana e promover a capitulação do Presidente Zelensky. Nenhum dos cenários se confirmou em mais de três meses de invasão militar russa. Após várias dificuldades nas operações militares, por razões de ordem logística, falhas de planeamento e pela grande capacidade de resistência ucraniana, a nova fase da guerra anunciada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros russo, Serguei Lavrov (TASS, 2022), fez virar a atenção da Rússia para a zona do Donbass tendo por objetivo estender a sua área de controlo até Odessa, fazendo a ligação terrestre com a anexada Crimeia e bloqueando o acesso da Ucrânia ao Mar Negro.

O conflito na Ucrânia emerge como uma guerra ilegal porque vai contra o Direito Internacional; não provocada, porque se tratou de uma decisão unilateral russa e multidimensional, cujas ondas de impacto destabilizaram a arquitetura de segurança europeia e a própria ordem internacional. Além de se tratar de uma crise militar, onde um dos beligerantes, no caso o agressor, é uma potência nuclear e um membro permanente do Conselho de Segurança com direito de veto; é uma crise humanitária, tendo originado milhões

de refugiados e de deslocados internos; é uma crise económica, com a implementação de vários pacotes de sanções económicas à Rússia da parte do Ocidente alargado e a ameaça russa de corte do fornecimento de energia; uma crise político-diplomática, com a condenação da Rússia na Assembleia-Geral das Nações Unidas ou a consequente suspensão do Conselho de Direitos Humanos e ainda uma crise de comunicação, com uma campanha de desinformação russa e uma narrativa oficial exacerbada de ambos os lados, com Moscovo a criticar a russofobia ocidental e o Ocidente a responsabilizar o Presidente Putin por reabilitar o seu *playbook* de outras intervenções militares russas como Grozny ou Aleppo.

Nesta última dimensão, e pela primeira vez, mais do que os tradicionais meios de comunicação social, a guerra também se faz nas redes sociais. Através das publicações de soldados de ambos os lados, bem como dos vários decisores políticos, o mundo acompanha ao segundo as duas versões da mesma guerra. Se se consegue, por esta via, dar a versão dos factos de forma parcial, gera-se de igual modo uma onda de solidariedade da sociedade civil ocidental após a divulgação dos acontecimentos ocorridos na cidade de Butcha na sequência da retirada das tropas russas. Em várias cidades ocupadas, a estratégia russa passou por aterrorizar a população civil, bombardear cidades inteiras e perpetrar atos de extrema violência. O “eixo da condenação”, o Ocidente alargado, responsabilizou o Presidente Putin pelas atrocidades cometidas no teatro de operações na Ucrânia, que segundo a missão conduzida pelo Tribunal Penal Internacional, configuram tratar-se de crimes de guerra, crimes contra a Humanidade e até eventualmente genocídio.

A onda de choque gerada com as evidências dos crimes perpetrados chocou os cidadãos, mas e sobretudo, as lideranças dos parceiros da Ucrânia que se sentiram impelidas a tomar medidas mais robustas de apoio quer no fornecimento de armamento pesado, quer com sanções económicas mais restritivas à economia

rusa. A guerra passava assim para um patamar diferenciador com a Ucrânia a emergir como fortaleza entre a Europa e a Rússia, vítima de um ataque aos valores democráticos e aos direitos humanos, em suma, numa guerra existencial defensiva, mas também em defesa do mundo civilizado. Nem mesmo o argumentário utilizado pelo Kremlin, de “desnazificação”, de “desmilitarização” ou até mesmo de “instrumentalização da Ucrânia para conter a Rússia”, conseguiu evitar a derrota moral do Presidente Putin com esta guerra.

Mais do que o ato simbólico de evitar a tomada da capital ou afundar o *Moskva* no Mar Negro pondo em causa o mito da capacidade militar hercúlea russa, a resiliência ucraniana tem conseguido conter os “ocupantes” e o Presidente Zelensky emerge como um herói cuja liderança nesta crise serve de exemplo. Por outro lado, o maior exemplo ilustrativo desta guerra, é a cidade mártir cercada de Mariupol, na qual o derradeiro reduto de resistência ucraniana, o batalhão Azov, resiste ao longo de semanas às investidas russas contínuas no complexo industrial de Azvostal. O foco da guerra passou a ser a evacuação dos civis retidos e a perseverança dos soldados ucranianos. Para a liderança ucraniana, Azvostal torna-se numa “linha vermelha” não negociável, por contraponto a Moscovo, que exige a rendição dos “ultranacionalistas” ucranianos para apresentar como troféu no dia da Grande Guerra Patriótica do 9 de maio.

A via político-diplomática nunca foi completamente posta de parte. De iniciativa europeia, pelo eixo franco-alemão, de iniciativa turca, acolhendo reuniões entre as partes em Antalya e Istambul ou de iniciativa israelita, encetando conversações com Kiyv ou Moscovo, não surtiu os resultados e os progressos previstos. Mas acabaria por ter sempre por denominador comum tentar alcançar o necessário cessar-fogo para permitir os corredores humanitários para Mariupol e a pacificação do conflito.

Apenas após a deslocação do Secretário-geral das Nações Unidas (ONU) a Moscovo e depois a Kyiv, com uma paragem prévia em

Istambul, é que se consegue, após alguns constrangimentos no terreno, retirar os primeiros civis de Azvostal. Mesmo com o bombardeamento russo a Kiyv aquando da reunião entre o Presidente Zelensky e António Guterres, a ação da ONU é considerada positiva e em certa medida bem-sucedida. De igual modo, o ato perpetrado pelo membro permanente do Conselho de Segurança acolhe uma onda internacional de condenação do Ocidente. Mas este incidente não ofusca a mensagem deixada de forma clara por Guterres de que existem duas visões antagónicas para o cenário encontrado na Ucrânia, tratando-se de uma invasão, sinalizando-se assim o agressor e o agredido.

Outra dimensão igualmente relevante desta guerra tem sido a espiritual. Desde cedo, a posição do Papa Francisco foi a de apelar à paz e ao fim das atrocidades cometidas, tendo manifestado ao Kremlin a sua disponibilidade para se encontrar com o presidente russo, mas sem nunca obter uma resposta favorável. E se a posição do líder da Igreja Católica é em certa medida previsível, contrariamente a posição do Patriarca da Igreja Ortodoxa Russa, Círiilo I, mereceu a condenação de vários fiéis e até alguma crítica do seu homólogo católico. A Igreja Ortodoxa Russa tem assumido aos longos dos últimos anos um papel relevante na legitimação do regime russo, numa certa divinização do líder e no apoio a uma sociedade cada vez mais conservadora, advogando para a Rússia o papel de último reduto dos valores cristãos. No caso da invasão da Ucrânia, o Patriarca russo tem assumido uma função bastante importante na fundamentação da guerra seja através dos seus sermões, seja através da bênção dada às tropas russas.

De um modo geral, esta tem sido uma guerra onerosa, com perdas substanciais, mediante a qual a Rússia se viu forçada a virar o seu foco para outras áreas regionais reforçando parcerias e alianças, como foi o caso com a China. A China de Xi Jinping, considerada como um possível e relevante mediador do conflito, assumiu des-

de cedo uma posição ambígua, passando depois para uma certa neutralidade pró-russa, disponibilizando-se finalmente para um papel construtivo na pacificação do conflito ao seu próprio ritmo e de acordo com os seus interesses estratégicos. Sem nunca ceder a pressões ocidentais, a China nunca condenou a decisão russa, nunca utilizou o termo “guerra” e sempre apontou responsabilidades aos Estados Unidos da América pelas “legítimas” preocupações russas de segurança.

Ao longo das várias semanas de invasão russa da Ucrânia, com um impasse nas negociações bilaterais, com a difícil tarefa de mediação e com o prolongamento evidente da guerra, três considerações emergem como pertinentes: i) ficou evidente que a Rússia não irá ceder nas suas pretensões e que não pode perder a face; ii) a Ucrânia, mesmo aceitando o estatuto de neutralidade indo contra o seu quadro constitucional de adesão à OTAN, dificilmente quererá ceder na sua integridade territorial; e iii) após a invasão russa da Ucrânia, estará certamente dificultada a normalização do relacionamento do Ocidente com a Rússia de Putin.

Conclusão

O atual momento de competição estratégica entre a Rússia e o Ocidente – EUA, OTAN e UE –, afigura-se como bastante decisivo pela posição russa assumidamente bastante assertiva e militarizada no que concerne a atual crise ucraniana. De todo o modo, ao longo das últimas décadas verifica-se um acentuado afastamento em matéria de narrativa oficial e posições externas de ambos os lados. Ainda que sejam vários os episódios que contribuíram para este resultado, pode remeter-se ao famoso discurso de Munique de 2007 do Presidente russo o início deste ciclo tendente à dificuldade de concertação e cooperação.

No caso particular do relacionamento entre a UE e a Federação Russa, a tensão no relacionamento remete para divergências a três níveis distintos que podem justificar o atual antagonismo e ser igualmente impeditivos de um retrocesso no atual *lieu d'affairs*: i) o facto de a Rússia manter como vetor permanente da sua política externa o espaço pós-soviético, uma vizinhança partilhada com a UE, visando reforçar a sua esfera de influência na região, ambicionando vetar a liberdade de opção em matéria de política externa de países que pretendam aderir ao projeto europeu; ii) o robustecimento do regime político russo, nomeadamente por via da reforma constitucional encetada em 2020, para uma centralização do poder na sua liderança, impedindo a materialização do que a UE considera ser a defesa dos valores democráticos e de liberdade individual na sociedade russa e iii) do antagonismo declarado com os EUA e a própria OTAN, epítetos da ordem internacional liberal, dos quais resulta a estrita defesa e segurança do próprio projeto europeu.

Nesse quadro alargado, emerge como bastante difícil o cenário da convergência de interesses estratégicos, da concertação de objetivos comuns e do reaproximar da Rússia à União Europeia.

Referências Bibliográficas

- Baerbock, A. 2022. Conferência de imprensa após encontro com Secretário de Estado dos EUA, A. Blinken, 18 fevereiro. Disponível em: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-german-foreign-minister-annalena-baerbock-at-the-munich-security-conference/> [18.04.2022].
- BBC News. 2014. Putin's chief spokesperson: "We have our red lines". 19 novembro. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-30113821> [18.04.2022].
- Bush, G.W. 2002. Discurso do Estado da Nação do Presidente George W. Bush em 29 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> [18.04.2022].
- Freire, M.R. 2017. A política externa russa no "interméstico": uma abordagem construtivista. *Relações Internacionais - R:I*, 55, 35-49. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri55/RI55_art03_MRF.PDF [18.04.2022].

- Freire, M.R.; Daehnhardt, P. 2014. *Org. A Política Externa Russa no espaço euro-atlântico: Dinâmicas de cooperação e de competição num espaço alargado*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Grigas, A. 2016. *Beyond Crimea: The new Russian Empire*. Yale: Yale University Press.
- Hoffmann, T; Makarychev, A. 2020. *Russia and the EU Spaces of Interaction*. London: Routledge.
- Lavrov, S. 2021. EU remains unreliable partner for Russia for now. Tass, 5 fevereiro. Disponível em: <https://tass.com/politics/1253115>.
- Lipman, M. 2006. Putin's "sovereign democracy". Carnegie Moscow. Disponível em: <https://carnegie-moscow.org/2006/07/15/putin-s-sovereign-democracy-pub-18540> [18.04.2022].
- NATO. 2021. Brussels Summit Communiqué, 14 junho. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm [18.04.2022].
- Pravda. 2016. Russia to defend all Christians of the World. 25 julho. Disponível em: <https://english.pravda.ru/news/society/135111-christians/> [18.04.2022].
- Putin, V. 2022. Kremlin, Discurso do Presidente da Federação Russa, Vladimir Putin, a 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843> [18.04.2022].
- Putin, V. 2007. Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, a 10 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> [18.04.2022].
- Reuters. 2017. Biden calls Russia biggest threat to international order, 18 janeiro. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-davos-meeting-biden-idUSKBN15217E> [18.04.2022].
- RFE/RL. 2018. Lavrov Says Western "Russophobia" Worse Than During Cold War, 22 janeiro. Disponível em: <https://www.rferl.org/a/russia-lavrov-russophobia/28989014.html> [18.04.2022].
- Romanova, T. 2018. The EU's Concept of Resilience and Its Effect on EU-Russia Relations. Video at the website Jean Monnet Chair in EU Relations with Russia and the Eastern Neighbourhood. Disponível em: <https://carleton.ca/eureast/cu-videostatiana-romanova-the-eus-concept-of-resilience-and-its-effect-on-eu-russia-relations/> [18.04.2022].
- Stent, A. 2019. *Putin's World: Russia Against the West and with the Rest*. New York: Twelve.
- Stoltenberg, J. 2022. Secretário-Geral da NATO, Conferência de imprensa após reunião em Bruxelas, a 25 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_192455.htm [18.04.2022].
- TASS. 2022. Russia begins another stage of special military operation in Ukraine, says Lavrov. 19 abril. Disponível em: https://tass.com/defense/1439691?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com [18.04.2022].
- TheHill. 2022. Biden faces down Putin. 14 janeiro. Disponível em: <https://thehill.com/opinion/national-security/589452-biden-faces-down-putin> [18.04.2022].

- The Washington Post. 2022. Biden predicts Russia will invade Ukraine, says Putin will regret it. 19 janeiro. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/01/19/joe-biden-live-updates/> [18.04.2022].
- Trenin, D.; Lipman, M.; Malashenko, A. 2013. The end of an era in EU-Russia Relations. Carnegie Moscow Center Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/new_era_russia_eu.pdf [18.04.2022].
- Trenin, D. 2019. Russia facing Europe: a provisional Road Map. Carnegie Moscow Center. Disponível em: <https://carnegiemoscow.org/commentary/80014> [18.04.2022].
- União Europeia. 2016. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Aprovada em junho de 2016. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf [18.04.2022].

**A DESINFORMAÇÃO PELOS OLHOS E MÃOS
DA UE: DESCONSTRUINDO E INTERLIGANDO
NARRATIVAS E PRÁTICAS DIGITAIS
DE (IN)SEGURANÇA**

**DISINFORMATION THROUGH THE EYES
AND HANDS OF THE EU: DECONSTRUCTING
AND INTERCONNECTING DIGITAL NARRATIVES
AND PRACTICES OF (IN)SECURITY**

Sofia José Santos

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,
Faculdade de Economia
<https://orcid.org/0000-0001-9300-7452>
sjs@fe.uc.pt

Tiago Lapa

CIES, ISCTE-IUL
<https://orcid.org/0000-0003-1606-7923>
Tiago.Jose.Silva@iscte-iul.pt

Resumo: Muitos dos debates que se têm desenvolvido nas Relações Internacionais em torno da desinformação equacionam esta última a partir do seu impacto nas democracias, da sua utilidade e efeitos em estratégias de propaganda ou de uma combinação dos três. Nestas reflexões, gramáticas de segurança e insegurança estão frequentemente presentes de forma explícita ou implícita revelando as agendas securitárias dos diferentes atores e as formas como o digital lhes dá continuidade ou as reconfigura. A relação da União

Europeia (UE) com o fenómeno e as práticas da desinformação não são uma exceção a esta dinâmica. Assumindo que o entendimento de (in)segurança depende da perspetiva política que cada ator tem sobre o mundo, este capítulo analisa como a construção da agenda política da UE face à desinformação, nomeadamente em termos de narrativas e práticas, reflete o seu lugar de fala no sistema internacional. Neste sentido, espelha, com a sua visão como ator do Norte Global, um posicionamento geopolítico e elementos identitários e securitários que, por sua vez, sustentam e revelam uma agenda digital própria – normativa e de poder.

Palavras-Chave: Desinformação, UE, Digital, Segurança

Abstract: Many of the debates that have been developed around disinformation in International Relations reflect on it mainly taking into account its impact on democracies, its usefulness and effects on propaganda strategies or a combination of the three. Within this context, grammars of security and insecurity are often explicitly or implicitly present, revealing the security agendas of the different actors and the ways in which the digital continues or reconfigures said agendas. The EU's relationship with the phenomenon and practices of disinformation are no exception to this. Assuming that the understanding of (in)security depends on the political perspective that each actor holds, this chapter analyses how the construction of the EU's political agenda in the face of disinformation, namely in terms of narratives and practices, reflects its own enunciation locus in the international system. Reflecting its vision as a Global North actor, the way the EU approaches disinformation reflects its geopolitical positioning and both identity and security elements that, in turn, sustain and reveal its own digital – normative and power – agenda.

Keywords: Disinformation, EU, Digital, Security

Introdução

A desinformação é um dos termos mais comuns no léxico contemporâneo das relações internacionais. Sintetiza uma realidade que, apesar de em nada inédita (a produção deliberada de conteúdo falso ou enganador para causar dano), tem conhecido um novo fôlego em termos de sofisticação, ritmo de produção e alcance com o advento do digital.¹¹³ Este último, pela sua abertura, horizontalidade e arquitetura algorítmica, tem facilitado a propagação do que comumente se designa por *fake news*¹¹⁴ e aberto espaço para fenômenos como as *hybrid threats*¹¹⁵ ou o *astroturfing*¹¹⁶ que apontam para dinâmicas mais vastas de desinformação e que, de tão comum na ação política contemporânea internacional na última década, nos confrontam com a possibilidade de passagem de episódios de desordem informativa para uma ordem de desinformação (Bennett e Livingston, 2018).

¹¹³ Entendemos aqui o digital numa perspectiva ecológica ou sistêmica e informacional (Nardi e O'Day, 1999). Nesta senda, podemos entender o digital como um sistema de atores, práticas, valores e tecnologias num ambiente definido. Parece-nos útil seguir esta abordagem sistêmica que considera as complexas relações entre atores e artefactos digitais. O seu foco não é apenas na tecnologia, mas também nas atividades dos utilizadores e nas modalidades em que os membros de uma ecologia digital moldam novas práticas e novas tecnologias.

¹¹⁴ A noção de “fake news” é um termo polémico, denunciado como um oxímoro, privilegiando-se o uso de termos alternativos com os de desordens informativas e desinformação (Wardle e Derakhshan, 2017).

¹¹⁵ Não existe uma definição única e consensual sobre o que significa uma “ameaça híbrida” devido ao reconhecimento da natureza evolutiva deste tipo de ameaças e da decorrente necessidade de manter os seus contornos flexíveis para se moldar às realidades a enfrentar. Incluem elementos de assimetria e de imprevisibilidade (Bajarūnas, 2020), sendo que a desinformação pode ser um dos elementos que as compõem.

¹¹⁶ Astroturfing é “a tentativa de criar impressão de amplo apoio popular para uma política, indivíduo ou produto, onde existe pouco apoio. Múltiplas identidades online e grupos de pressão falsos são usados para induzir o público a acreditar que a posição do astroturfer é a visão comum” (Bienkov, 2012).

Na esfera internacional, as questões da desinformação andam frequentemente a par do recurso a gramáticas de segurança e insegurança, sejam estas usadas de forma explícita ou implícita, revelando as agendas securitárias e de poder dos diferentes atores e as formas como o digital lhes dá continuidade ou as reconfigura. A invocação do argumento securitário face à desinformação prende-se em grande medida com a associação da desinformação a dano causado em termos de poder ou pensado numa lógica de soberania e interferência. Em contextos democráticos, a par - e no âmbito - da ameaça securitária, a desinformação é vista também como um desafio político processual e, sobretudo, identitário, uma vez que coloca em causa a garantia de informação fidedigna, uma peça fundamental da democracia.

A relação da UE com o fenómeno e as práticas da desinformação não é uma exceção a estas dinâmicas. Assumindo, como afirma Booth (1997), que o entendimento de (in)segurança depende da perspetiva política que cada ator tem sobre o mundo, este capítulo pretende desconstruir a agenda da UE para a desinformação, analisando como a construção desta espelha o seu lugar de fala no sistema internacional e, neste sentido, reflete a sua visão como ator do Norte Global, com uma posição geopolítica própria e uma agenda política para o digital que revela simultaneamente elementos identitários e securitários. Para isso, centramo-nos em como a UE tem apresentado as questões da desinformação nas suas narrativas oficiais, bem como as práticas de segurança que tem adotado face à desinformação e, sobretudo, como estas duas dimensões têm alimentado, sustentado e revelado a sua agenda digital própria – normativa e de poder.

Para tal, analisamos as narrativas oficiais e as práticas de segurança através das quais a UE apresenta, do seu ponto de vista, como a desinformação é gerada, o que significa e como deve ser combatida, explorando o que constitui ameaças, referentes, prioridades, linhas vermelhas e soluções para proteger a UE da desinformação.

Da mesma forma, visibilizamos subtextos e conotações em que os seus discursos – enquanto sistemas de representação e práticas – se baseiam e que validam.

O capítulo encontra-se estruturado em três secções distintas. A primeira parte concerne a discussão sobre a caracterização da desinformação e da (des)ordem informativa contemporânea nos seus diversos significados e definições. Sustenta-se que, se por um lado, poderá ser útil clarificar o conceito com base nas principais articulações entre diferentes perspetivas do fenómeno, que poderá ser confrontado com a própria abordagem da UE, por outro, uma definição essencialista do mesmo poderá ser espúria, dado o carácter socialmente construído e situado do mesmo. A segunda parte faz um mapeamento da forma como a UE tem abordado e enquadrado a desinformação, olhando primeiro para os diferentes prismas a partir dos quais a UE percebe e operacionaliza a questão da desinformação, explorando de seguida a forma como a UE define “desinformação”; e apresentando e sintetizando a genealogia, bem como as tendências que as normas e práticas que, desde 2015, a UE criou para abordar a desinformação. Por fim, a terceira parte explora criticamente os elementos que são privilegiados e silenciados na sua abordagem à desinformação, contribuindo para uma melhor compreensão dos limites e potencialidades da sua agenda política própria nesta matéria.

Desinformação e a (des)ordem informativa contemporânea

O fenómeno da desinformação originou em séculos anteriores e anda de mãos dadas com a história dos meios de massa (Hofseth, 2017; Schudson & Zelizer, 2017). Contudo, a era da hiperinformação (Andrejevic, 2013), dos subjornalismos (Picard, 2015) e da produção noticiosa online (Karlsson, 2011) adicionou dimensões à sua análise.

Com a abertura mais ou menos auto-legitimada do processo de produção noticiosa a novos atores, sobretudo nas plataformas digitais, as dimensões da objetividade deixaram, em larga medida, de se referir e depender de um código de conduta profissional credenciado, dependendo agora da individualidade do repórter (Mellado, 2014), que pode ser mais ou menos alinhada com uma prática profissional.

Um estudo da UE de 2018 intitulado *Fake News and Online Disinformation*¹¹⁷ produziu alguns resultados gerais sobre como os internautas europeus se posicionaram em relação à desinformação. Os respondentes de 26.576 entrevistas telefónicas realizadas em fevereiro de 2018 caracterizaram os meios tradicionais (rádio, televisão e jornais impressos) como as fontes mais confiáveis de informação. Os mais escolarizados tendiam a sentir mais confiança numa série de formatos diferentes, enquanto os entrevistados mais jovens (15-24 anos) tendiam a confiar em notícias e informações que acediam online. Ao mesmo tempo, os mais instruídos também disseram que ambos encontraram “notícias falsas” com mais frequência e estavam mais confiantes na sua capacidade para identificá-las como falsas. 85% dos entrevistados sentiram que as “notícias falsas” eram um problema nos seus países, enquanto 83% consideraram que era um problema para a democracia em geral. Na opinião dos entrevistados, os principais responsáveis por estancar a disseminação de desinformação deveriam ser os jornalistas e as autoridades nacionais. Foram novamente aqueles com níveis de educação mais altos e que usavam diariamente os *media* sociais que esperavam as reações mais incisivas dos diferentes decisores. Foram ainda os mais escolarizados que referiram que se depararam mais frequen-

¹¹⁷ Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-results-eurobarometer-fake-news-and-online-disinformation> [18.01.2022].

temente com “notícias falsas” e que se sentiam mais à vontade com o processo que lhes permitiu detetar a sua falsidade.

Tandoc et al. (2017) estabeleceram uma tipologia que utiliza diferentes significados e conotações para definir o conceito de “notícias falsas”. É baseado numa análise de 34 artigos académicos e utiliza seis formas diferentes de caracterizar o termo: 1) “Notícias falsas” como instrumento satírico, muitas vezes em programas humorísticos, 2) “Notícias falsas” que usam a paródia para fins humorísticos, baseadas em material fictício e bastante implausível, 3) “Notícias falsas” como fabricadas, sem base factual e disfarçadas de notícias reais para desinformar o público, 4) “Notícias falsas” na forma de imagens e vídeos manipulados destinados a criar narrativas falsas, 5) “Notícias falsas” na forma de publicidade, mas disfarçadas como reportagens genuínas e 6) “Notícias falsas” como propaganda destinada a manipular as orientações e atitudes políticas do público.

Zaryan (2017) aponta que a definição de “notícias falsas” nos *media* inclui as dimensões de sátira, farsa, notícias imprecisas, notícias mal reportadas, que muitas vezes são desmentidas nas plataformas que as publicaram, uso indevido de dados e jornalismo considerado impreciso e desleixado. A autora argumenta que as definições do conceito passaram progressivamente a depender tanto da evolução como do alcance do fenómeno em si, e das várias áreas em que se define na forma de uma externalidade específica que varia de acordo com o campo de análise.

No campo jornalístico, por exemplo, *fake news* é definido como: 1) material autêntico contextualizado de forma errada, 2) conteúdos pretensamente noticiosos divulgados em sites especializados em “notícias falsas” com *layouts* que emulam os sites de notícias reais e 3) todas as informações e conteúdos falsos com o intento de manipular a opinião pública (Zaryan, 2017).

Rubin et al. (2016) acrescentam à discussão o termo “deceção jornalística”, definindo-o como um ato de comunicar mensagens

verbalmente na forma de uma mentira ou não verbalmente por reter informações para iniciar ou sustentar uma falsa crença. Esta autora define três tipos de “notícias falsas”: 1) fabricações em formato de notícias fraudulentas, 2) o *hoaxing* ou mistificação que é comum nas redes sociais online e 3) notícias falsas em forma de humor.

Já Allcott (2017), que designa as eleições americanas de 2016 como um caso arquetípico de (des)ordem informativa, enfatiza a intencionalidade como fator crucial na definição de um ideal-tipo de “notícias falsas”, entendidas como conteúdo verdadeiramente falso que é deliberadamente produzido com o propósito de manipulação dos leitores.

O autor, ao construir uma tipologia de seis formas de *fake news*, argumenta que o primeiro tipo surge de processos não intencionais que acabam por disseminar notícias inverídicas e não factuais. O segundo tipo é definido como rumores que não se originam em fontes ou notícias. O terceiro tipo envolve teorias da conspiração, de difícil caracterização como verdadeiras ou falsas, por causa da sua natureza e porque as pessoas que as denunciam acreditam na sua veracidade. O quarto tipo é a sátira que dificilmente será vista como factual. O quinto tipo refere-se a declarações falsas por parte de decisores políticos, enquanto o sexto concerne notícias ou reportagens que são tendenciosas ou enganosas, mas não totalmente falsas.

Allcott remata com a constatação de que o fenómeno não é novo, ou mesmo recente. Da mesma forma, há um século o “jornalismo amarelo” descrito por Hofseth (2017) também se encaixava num modelo que se distanciou do jornalismo factual. As notícias falsas também foram muito comuns durante a Primeira Guerra Mundial (Schudson & Zelizer, 2017). Hofseth (2017) considera as *fake news* como tendo dois propósitos distintos: lucrar com o conteúdo que é produzido e difundido e influenciar na forma de propaganda. Da mesma forma, ele acredita que esse tipo de conteúdo pretensa-

mente noticioso pode ser criado e divulgado intencionalmente ou involuntariamente.

Por sua vez, Beckett (2017) retorna a uma tipologia de “notícias falsas” composta por sete campos. Os termos predominantes usados para definir o conteúdo das “notícias falsas” incluem adjetivações como ‘manipulado’, ‘falso’, ‘enganoso’ e ‘ilusório’. As adjetivações dependem do quadro de produção e disseminação do conteúdo, isto é, se os conteúdos são o resultado de sátira e paródia em que o objetivo principal não é causar algum dano, se surgem do compartilhamento ou publicação num contexto totalmente não relacionado ou se são totalmente falsos e destinados exclusivamente a manipular e causar danos.

Derakhshan e Wardle (2017, 8-9) mencionam três tipos de desordem informativa: desinformação, informação errónea (*mis-information*) e informação danosa (*mal-information*). Os autores também dividem o processo informativo em três fases: criação, produção e distribuição. Eles argumentam que a desinformação (por exemplo, teorias da conspiração) é deliberada e visa prejudicar uma pessoa, grupo, organização ou país, enquanto que a informação errónea (por exemplo, uso incorreto de estatísticas) é falsa, mas sem dolo, enquanto a informação danosa (por exemplo, quando os contextos são deliberadamente distorcidos) é baseada em factos reais e usada intencionalmente para prejudicar uma pessoa, organização ou país.

Além disso, alguns autores (Holmes, 2014; Zaryan, 2017) recentram a caracterização de uma ordem (des)informativa nas modalidades de acesso e nos quadros de receção aos conteúdos. Segundo esta perspectiva, o que realmente conta é se as pessoas acedem ou não. As notícias – reais ou falsas – só existem se as pessoas têm acesso a elas e/ou se as partilham. Esta abordagem implica a necessidade de olhar para uma dada (des)ordem informativa composta por modalidades de receção de desinformação e entender que o seu verdadeiro impacto é definido pelo seu público.

Com base nas anteriores contribuições, é possível sugerir uma definição de desinformação que considere o seu impacto variável e as modalidades de acesso e os quadros de receção aos conteúdos desinformativos como condição para a sua (re)produção e impacto no mundo tangível. Desta forma, Lima Quintanilha, Torres da Silva e Lapa (2019) definem como desinformação qualquer conteúdo que seja não factual, enganoso ou não verificável que seja recebido e lido como notícia por pelo menos uma pessoa. Este conteúdo é produzido e distribuído em canais mediáticos, qualquer que seja o seu teor (sátira, humor, propaganda, publicidade fraudulenta, etc.) por uma ou mais pessoas usando fontes próprias ou outras, com o objetivo deliberado de distorcer a realidade, desinformar, entreter, manipular a opinião pública ou prejudicar outros, ou involuntariamente como resultado da produção e distribuição de informações imprecisas, com impacto variável nas esferas social, cultural, económica e política (Idem).

No entanto, muitos esforços académicos e institucionais de delimitação do fenómeno da desinformação e a sua genealogia resultam de preocupações de ordem diversa (profissionais, como no caso dos jornalistas ou dos cientistas, económicas, políticas, etc.) e da dissolução do conceito de “verdade”, principalmente na última década (Somay, 2021). Por um lado, importa reconhecer que há uma disputa sobre a apropriação da ‘verdade’, e o que separa esta da desinformação, que decorre de arranjos institucionais e relações de poder em que se contestam e negam informações. Por outro lado, poderá haver uma tentação tecnocrática, securitária e essencialista¹¹⁸ por parte de instituições políticas, da academia e das empresas

¹¹⁸ O essencialismo é uma narrativa incorporada na tecnocracia, uma epistemologia extrativa, arraigada, acrítica e descontextualizada que ignora os contextos sociais, históricos e políticos nos quais a informação e o conhecimento é produzido e entendido (Bayram et al., 2020).

tecnológicas de abordar a desinformação, que, segundo Springer e Özdemir (2022), aumentou no decorrer da pandemia.

Enquanto o contexto de pós-verdade é frequentemente denunciado como promotor da desinformação, a interpretação tecnocrática e essencialista de elementos factuais pode sustentar interpretações dogmáticas, securitárias e deterministas que desqualificam o escrutínio crítico. No contexto da pandemia, muitas das soluções propostas para a “infodemia” foram enquadradas de forma restrita e tecnocrática, como algoritmos de verificação de factos ou implantação de aplicativos digitais para vigilância populacional.

O tema da desinformação esteve igualmente em destaque, por exemplo, durante as eleições presidenciais dos EUA em 2016 e no processo referendário do Brexit (Rose, 2017). A discussão vai desde o impacto e consequências das desordens informativas para o tipo de políticas públicas que deveriam ser usadas para combater a ameaça, entendida quer como interna como externa. E continua a persistir na ordem do dia, em particular, no conflito que opõe a Rússia à Ucrânia e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o que situa social e politicamente o atual enquadramento que lhe é dado. No contexto atual das relações internacionais, as medidas por parte da UE desembocaram em 2022 no corte do acesso aos conteúdos dos *media* estatais russos, entendidos como ameaças externas, que se estende a motores de busca e a postagens e partilhas nos media sociais e a *feeds* de vídeo online¹¹⁹.

Para a caracterização da desinformação concorrem diversos atores e lugares de fala, locais, nacionais e internacionais, sendo um esforço inerentemente político, particularmente numa era de transformação digital. Pode ser enquadrada, a montante, como uma crise tanto do

¹¹⁹ Disponível em: <https://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-03-09/card/eu-orders-removal-of-russian-state-owned-media-from-search-results-social-media-reshares-Nxb4WXbCaQnCUMmL9Mvk> [18.04.2022].

conhecimento quanto da epistemologia, que determina os conteúdos, métodos de produção, atores e legitimidade do conhecimento (Springer e Özdemir, 2022) e, a jusante, na forma como se definem os seus efeitos e o seu alcance. Deste modo, podemos enfatizar que o conhecimento e a desinformação são social e politicamente construídos e situados, no caso concreto, no seio da União.

Diferentes lugares de fala, diferentes (in)seguranças

Contrariamente a visões realistas e liberais das relações internacionais que olham para o sistema internacional como anárquico, o sistema internacional é aqui entendido como hierárquico, ou seja, marcado por desigualdades históricas estruturantes, edificadas a partir de posições de poder em termos de classe, sexuais, de género, espirituais, linguísticas, geográficas, raciais (Grosfoguel, 2011), que dividem o mundo entre um centro e uma periferia, um sul e um norte globais, um mundo dito desenvolvido e um dito subdesenvolvido, um mundo dito do conhecimento e um mundo dito do exotismo, por exemplo. Neste contexto, todas as perspetivas internacionais decorrem de uma história, de uma experiência e de uma geografia que afetam as visões políticas, securitárias e geopolíticas de cada ator (Tuathail, 2003). Como afirmava Cox, “as perspetivas derivam de uma posição no tempo e no espaço, especificamente no tempo e no espaço social e político. O mundo é visto de um ponto de vista definível em termos de nação, classe social, dominação ou subordinação, poder em ascensão ou declínio, sensação de imobilidade ou crise presente, experiência passada e esperanças e expectativas para o futuro” (1981, 207).

Na verdade, apesar do entendimento comum sobre o que o termo “segurança” fundamentalmente significa, o que se define como uma *ameaça* e o que se entende como um *referente de segurança*

a proteger está longe de ser algo universal, variando, na verdade, entre as diferentes sociedades, culturas, cronologias, geografias, espaços e, sobretudo, lugares de enunciação.¹²⁰ Segundo Ken Booth, o entendimento do que a segurança é, ou deve ser, depende da perspectiva política que cada ator tem sobre o mundo, o que faz com que “diferentes visões do mundo e diferentes discursos sobre política ofereçam diferentes visões e discursos sobre segurança” (1997, 106). As escolhas securitárias que são feitas em cada momento e por cada grupo, assim como as respectivas construções narrativas que lhe dão forma e sentido não surgem espontaneamente, mas antes num espaço de poder já constituído e simultaneamente constitutivo (Santos, Roque e Santos, 2018). Emergem e ganham forma dentro de uma estrutura discursiva, ideológica, identitária e de poder mais ampla nas quais estão inseridas e que as moldam, validam (Santos, Roque e Santos, 2018) e naturalizam.

A UE como ator internacional

Sendo um dos elementos centrais do chamado “Norte Global” (De Sousa Santos, 2014; Araújo, 2021), a UE é comumente considerada como um “gigante económico” mas um “anão político”, como afirmou, em 1991, o ex-ministro belga, Mark Eyskens. A sua figura enquanto “poder normativo” é, apesar disso, amplamente reconhecida pelo seu exemplo de sucesso histórico enquanto projeto de integração de ex-estados rivais e pelo seu empenho em promover normas e princípios europeus, frequentemente entendidos como universais nas suas relações com Estados não-membros (Manners, 2002). Espelham um lugar de fala que corporiza uma modernidade

¹²⁰ Como têm sublinhado a Escola de Copenhaga e sobretudo a Escola de Aberystwyth ou os Estudos Pós-Coloniais.

acarinhada por teses por vezes equiparáveis à do “fim da História” de Fukuyama (2006), ainda que, como afirma Kennedy (2006), haja uma tendência generalizada para suprimir traços coloniais da imagem da UE, muitas vezes hermeticamente fechados na história e formalidade do passado. Este seu lugar de fala está também presente no campo securitário. Ainda que o ambiente de (in)segurança da União Europeia tenha sofrido alterações e intensificações, particularmente na sua vizinhança oriental e meridional e na esfera digital (CE&ARUPSNEPS, 2016), os referentes e ameaças que identificam alinham-se com o seu lugar de fala de ator do Norte Global no sistema internacional com implicações normativas (em termos de práticas, discursos e regulação – dentro e fora das suas fronteiras), de manutenção de segurança e de poder.

A UE face à desinformação

A UE entende a desinformação como um dos grandes desafios da atualidade (Comissão Europeia, 2018d). Apesar do problema da desinformação em nada ser inédito, o início da resposta coletiva da UE ao atual contexto de desinformação remonta apenas a 2015, altura em que a autodenominada “abordagem europeia” se começou a desenhar e no âmbito da qual tem assumindo um papel normativo e securitário com atuação produtiva em termos de normas e referências (potencialmente exportáveis) e garantia de segurança interna e externa. Esta secção pretende dar conta da forma como a UE tem definido e abordado a desinformação, focando-se nas suas narrativas oficiais e nas práticas de segurança, explorando o que constitui ameaças, referentes a proteger, prioridades, linhas vermelhas e soluções, e procurando visibilizar subtextos e conotações em que os seus discursos – enquanto sistemas de representação e práticas – se baseiam e que validam.

Como define a UE a desinformação?

A UE apresenta pela primeira vez a sua definição no documento “Tackling online disinformation: a European Approach” (Comissão Europeia, 2018e, 3-4):

informação comprovadamente falsa ou enganadora que é criada, apresentada e divulgada para obter vantagens económicas ou para enganar deliberadamente o público, e que é suscetível de causar um prejuízo público.

Esta mesma definição é reproduzida *ipsis verbis* no “Action Plan against Disinformation” (HRUFA&SP, 2018) e no “EU Code of Practice on Disinformation” (Comissão Europeia, 2018c) e decalcada com pequenas diferenças no “A multi-dimensional approach to disinformation” (DGCNCT, 2018, 3), onde aparece como:

todas as formas de informações falsas, imprecisas ou enganosas concebidas, apresentadas e promovidas para causar intencionalmente danos públicos ou com fins lucrativos.

Nos três primeiros documentos, a desinformação inclui três elementos fundamentais: natureza da informação (enganosa/falsa), intencionalidade/motivação (ganhos económicos ou enganar o público) e resultado (danoso). Porém, ainda que os três façam parte da equação, não têm todos a mesma relevância. Há uma hierarquia entre eles em termos de necessidade de verificação para rotular algo como desinformação. Enquanto os dois primeiros são condição necessária para uma determinada informação ser considerada desinformação, o terceiro - causar dano - não o é (Ó Fathaigh, Helberger and Appelman, 2021, 6). Há, por isso, conteúdos que, mesmo não causando danos, podem ser considerados desinformação aos olhos

desta definição desde que constituam informação enganosa ou falsa e sejam gerados e disseminados com o propósito de obter ganhos económicos ou enganar o público.

Porém, no “A multi-dimensional approach to disinformation” (DGCNCT, 2018), o dano é já incluído como parte igual na definição. Inclui os mesmos três elementos fundamentais com igual relevância: natureza da informação (enganosa/falsa) e intencionalidade/motivação conjugados com resultados (ganhos económicos ou resultado danoso para o público). Apesar da nuance identificada, a verdade é que a ideia de “enganar o público” na esfera pública pode ser visto, no contexto normativo da UE, como algo por si próprio danoso, uma vez que para a democracia funcionar e as melhores decisões serem tomadas, em termos coletivos nas diferentes áreas da sociedade (e.g. ambiente, educação, saúde, segurança, entre outras), é fundamental que cidadãos e cidadãs tenham acesso a informação plural e fidedigna.

Em termos operacionais, a UE reconhece que, pese embora a desinformação ameace valores fundamentais europeus, a sua origem pode ser tanto interna, como externa (HRUFA&SP, 2018), com intervenientes públicos e privados (individuais ou coletivos), dentro da UE ou em países terceiros (DGCNCT, 2018; European Commission, 2018), sendo as redes sociais peças centrais na sua disseminação e a tecnologia informática o seu braço-direito (Comissão Europeia, 2018e; DGCNCT, 2018; Parlamento Europeu, 2016), uma vez que permitem produzir e disseminar desinformação com diferentes tipos de investimento e sofisticação e, por isso, acessíveis a um grande número de grupos (HRUFA&SP, 2018). Porém, a desinformação de países terceiros pode envolver “meios de comunicação social tradicionais, redes sociais, programas escolares e partidos políticos, tanto na União Europeia, como fora dela” (Parlamento Europeu, 2016). Em termos de atores, há referências explícitas à “propaganda do Kremlin”, particularmente no contexto da “anexação da Crimeia

pela Rússia” ou da “guerra híbrida levada a cabo pela Rússia em Donbass” (Comissão Europeia, 2018b; HRUFA&SP, 2018) e ao ISIS/Daesh que usam a desinformação no Twitter e Facebook para promover propaganda e recrutar (Comissão Europeia, 2018b).

O referencial da abordagem: identidade e segurança

Na grelha de leitura da desinformação, a UE dá primazia a dois referenciais a partir dos quais constrói as suas narrativas e propostas face à desinformação. São eles identidade e segurança, estando os dois, como veremos, interligados.

Do ponto de vista identitário, a UE corporiza o projeto liberal da democracia representativa, da economia de mercado, dos direitos humanos e do estado de direito tão alinhados com a metáfora do “Norte Global” (De Sousa Santos, 2014; Araújo, 2021). Eliminando as contradições e avessos do projeto liberal, a UE apresenta-o como a sua bandeira, identificando-o diretamente:

A essência da União Europeia é a sua defesa da democracia e dos valores democráticos (...) [que] juntamente com o Estado de direito e os direitos fundamentais (...) faz parte integrante da nossa identidade e define a nossa União. (Comissão Europeia, 2018b: 1)

ou apresentando-o numa lógica de opostos, como quando opõe “consciência europeia” e “totalitarismo”, por exemplo (Parlamento Europeu, 2016, 1). É a partir deste lugar que a UE percebe a desinformação como uma ameaça. Faz essa construção de forma explícita e implícita, misturando retóricas identitárias e securitárias, muitas vezes construídas de forma mutuamente sustentada. O rótulo de ameaça que a UE cola à desinformação decorre da percepção

que tem da desinformação como geradora de insegurança, uma vez que, aos seus olhos, ela retira às sociedades democráticas a possibilidade de debates públicos plurais a partir de informação fidedigna, tendo, por isso, impactos potencialmente danosos nas decisões políticas que governantes e cidadãos e cidadãs tomam, podendo também fomentar desconfiança, tensões sociais e polarização (Comissão Europeia, 2018e, 2018c; DGCNCT, 2018; HRUFA&SP, 2018). Do mesmo modo, a desinformação é vista como um elemento que aumenta a vulnerabilidade da UE face à influência de terceiros. Estes, através da produção e disseminação de desinformação, conseguem influenciar politicamente campanhas eleitorais, controlar o debate público sobre determinadas questões, grupos ou eventos dentro da UE, ou mesmo interferir na sua diplomacia pública dentro e fora das suas fronteiras e servir de forma bem-sucedida para grupos terroristas recrutarem jovens europeus para as suas causas (Parlamento Europeu, 2016). A questão é colocada pela UE de forma clara: “qualquer tentativa de minar e manipular a opinião pública de forma maliciosa e intencional representa (...) uma grave ameaça para a própria UE” (HRUFA&SP, 2018).

Neste contexto, a UE procura proteger quatro referentes principais: a democracia - processos políticos e valores -, o primado do direito, os direitos humanos e o próprio projeto europeu. A partir destes, e num exercício de declinação, a UE identifica tantos outros, em variadíssimos documentos oficiais, como: “integridade das eleições”, “liberdade de expressão”, “liberdade de imprensa”, “informação objetiva”, a “qualidade e ética jornalística”, “meios de comunicação social livres e independentes”, “liberdade de opinião” “liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias sem interferências”, “segurança nacional”, “tecido social”, “confiança na sociedade de informação”, “confiança no mercado único digital”, “potencial democrático, social e económico do progresso tecnológico” e “esfera pública aberta, segura na sua proteção contra

influências indevidas” (Comissão Europeia, 2018c; DGCNCT, 2018; Parlamento Europeu, 2016). A desinformação constitui uma fonte de insegurança na medida em que também ameaça a sua identidade democrática. Ao veicular narrativas falsas, a desinformação fere de morte os seus valores e bandeiras fundamentais.

A securitização da desinformação no âmbito da UE faz-se, assim, através de duas perspetivas: uma centrada em terceiros e uma centrada em si própria e no que a desinformação representa, em particular, quanto aos seus efeitos. Tanto numa como noutra, a desinformação consubstancia-se como uma ameaça tanto à identidade europeia e aos seus valores como à sua segurança - dentro e fora das suas fronteiras. Esta visão dupla sobre a desinformação constitui a referência que informa a visão e as políticas que a UE tem desenvolvido em torno do fenómeno, bem como as expectativas que existem em torno da criação de normas que permitam que o digital seja um espaço alinhado com a prosperidade económica, a democracia, o estado de direito e os direitos humanos.

Linhas e narrativas de ação a partir dos discursos da UE

De 2015 a 2022 (com o ano de 2018 a ser particularmente prolífico), o percurso da UE em matéria de combate à desinformação foi um percurso de consolidação de uma abordagem desenhada à luz da identidade e perceções securitárias europeias.¹²¹ Neste contexto, as propostas da UE para dar resposta à desinformação têm sido desenvolvidas e balizadas entre o que apelidamos de linhas de orientação, que identificam os valores e os pontos de entrada

¹²¹ O papel que a desinformação desempenhou, em 2016, tanto nos EUA como no Reino Unido, trouxe a questão da desinformação para um lugar central da agenda da UE.

a que se dá preferência, e de linhas vermelhas, entendidas como um ponto perigoso de não retorno ou a partir do qual a segurança e integridade da UE pode não ser mais garantida. Do lado das primeiras, a UE apresenta como primordial uma forte “resiliência democrática” (Comissão Europeia, 2018b), evitar a armadilha de optar por soluções simplistas (HLEG, 2018) e não descuidar o equilíbrio “entre manter os direitos fundamentais à liberdade e segurança e incentivar a inovação e um mercado aberto” (European Court of Auditors, 2020, 4). Do lado das segundas, identifica qualquer forma de “censura pública ou privada”, a “vigilância online”, a violação da “liberdade de expressão” e da “privacidade dos dados” (DGCNCT, 2018) ou o mau funcionamento técnico da internet.

É entre estas duas balizas - linhas essenciais e vermelhas, que conjugam elementos identitários, ideológicos e pragmáticos - que as soluções para combater a desinformação têm sido apresentadas, discutidas e postas em prática, como veremos. Servem ainda de enquadramento a dois tipos de ação - combate direto, ativo e dinâmico (em que a UE combate ela própria de forma direta e ofensiva/reativa a desinformação) e combate indireto e essencialmente preventivo (em que a UE cria as condições para o combate à desinformação por parte de outros atores) - distribuídos por quatro enfoques, especificamente resposta a ameaças a Leste, resposta a ameaças híbridas, construção de uma “abordagem europeia” alargada, e resposta à vulnerabilidade acrescida dos períodos eleitorais.

Combate direto, virado essencialmente para Leste

O combate ativo agrega todas as ações da UE que têm como objetivo uma abordagem direta, dinâmica e reativa/ofensiva à desinformação. Materializa-se através de comunicação estratégica que identifica, expõe e refuta conteúdos falsos e que promove narrativas

positivas sobre a UE junto de países terceiros, numa tentativa de desativar o potencial modelador da desinformação anti-UE. Ou seja, e nas suas próprias palavras, pretende “veicular, com determinação e coragem, uma mensagem positiva sobre” os “êxitos”, “valores” e “princípios” da UE, através de informação, mas também de “cultura popular” e “entretenimento educativo” (Parlamento Europeu, 2016). Em termos de narrativa, a escolha das palavras evidencia a produção de uma hierarquia mais vasta entre UE e restantes atores e que encontra aqui, no domínio da desinformação, uma expressão concreta. A acompanhar esta produção de hierarquia, regista-se também uma certa contradição entre o combate ao que apelidam de ‘desinformação’ e a promoção de diplomacia pública fora da UE, como se se tratasse de dois lados da mesma moeda e não da adoção de dois pesos e duas medidas para avaliar o mesmo fenómeno e em que o diferencial é apenas ser ou não ser UE.

Em termos operacionais, os primeiros passos da União para combater a desinformação surgiram como uma reação direta ao reconhecimento de potenciais interferências externas nos sistemas democráticos europeus (Monti, 2020), ou seja, como uma reação a uma ameaça a um referente identitário. Concretamente, o primeiro passo foi a criação, em 2015, da *Task Force East Stratcom* focada na desinformação originária de países fora da UE, com enfoque não necessariamente surpreendente nos países da vizinhança a Leste, particularmente a Rússia, evidenciando a sua leitura geopolítica do digital. O objetivo apresentado era identificar, analisar e expor casos de desinformação alegadamente desenvolvidas pela Rússia junto de países como Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, República da Moldova e Ucrânia (EUEAS, 2019). Um dos projetos mais emblemáticos da East StratCom Task Force é o EUvsDisinfo, uma plataforma de *fact-checking* que, através de análise de dados e da monitorização dos *media* em 15 línguas distintas, identifica, colige e divulga desinformação “que tenha tido origem em *media*

pró-Kremlin” tanto dentro da UE como dos países da Parceria Oriental (EUvsDisinfo 2022). A opção pela expressão “pró-Kremlin” reflete a leitura política e securitária que faz destas ameaças. No seu *website* (com contas nas redes sociais Facebook, Twitter, LinkedIn e Youtube – e, portanto, com grande alcance), o EUvsDisinfo oferece um banco de dados público sobre desinformação com exemplos a par da publicação semanal *Disinformation Review* que traça tendências atuais, de estudos, e relatórios, e de jogos e questionários, sublinhando a dimensão de diplomacia pública deste projeto, em detrimento do de contra desinformação.

Em 2015, o “Action Plan on Strategic Communication” (Valenza, 2021) foi publicado e o Parlamento Europeu adotou, em 2016, a “Resolução sobre a Comunicação Estratégica da UE para Enfrentar a Propaganda contra Ela Dirigida por Terceiros” onde menciona explicitamente a Rússia e o ISIS/Daesh enquanto vetores de desinformação, com destaque para a Rússia que a UE acusa de “campanha subversiva (...) para enfraquecer a cooperação a nível da União, bem como a soberania, a independência política e a integridade territorial da União e dos seus Estados Membros” (Parlamento Europeu, 2016), apresentados como referentes a proteger.

Há também uma outra dimensão que entra na categoria do “combate direto” e que se prende com as ameaças híbridas em que a desinformação ocupa um papel central.¹²²

Combate indireto: multinível, diversificado e abrangente

As ameaças da desinformação integram-se num ecossistema amplo, complexo, opaco - por oportunidade, resultado ou definição - e em permanente evolução, o que para a UE exige da sua parte

¹²² Ver CE&ARUPSNEPS, 2016 e Comissão Europeia, 2018a.

o desenvolvimento de esforços conjuntos para tornar o ambiente digital, como ela afirma, “mais transparente e inteligível” para todos os atores - cidadãos, empresas, sociedade civil (DGCNCT, 2018), espelhando o seu entendimento liberal e de cooperação das relações internacionais. É a partir desta perspectiva que a maior parte dos esforços de combate indireto da União se desenvolvem: acoplados à ideia de criar condições para trazer todos os principais atores a bordo do combate à desinformação numa lógica cooperativa e participativa. Aliás, a própria UE afirma que o seu papel é essencialmente um papel de coordenação de esforços e políticas e de estabelecimento de linhas orientadoras tendo como referenciais da sua abordagem à desinformação a transparência, a diversidade, a credibilidade e a inclusão (Comissão Europeia, 2018d).

Neste contexto, e apesar do Leste e, em concreto, a Rússia, não ter deixado de ser uma preocupação central nesta matéria, a abordagem europeia passou a focar-se também, a partir de 2017, em processos alargados de combate multifacetado à desinformação que decorrem no âmbito da regulação da tecnologia, da promoção da literacia mediática e digital junto de cidadãos e cidadãs, e que surgem como resultado de um quadro de cooperação alargado e cumulativo que foi sendo estabelecido entre representantes políticos, grupos de peritos, *task forces*, investigadores/as e empresas como as grandes plataformas online ou grupos de media, e consultas públicas a cidadãos e cidadãs (Durach, Bârgăoanu e Nastasiu, 2020). Prova inicial deste alargamento para além do combate direto foi a adoção por parte do Parlamento Europeu da “Resolução sobre Plataformas em Linha e Mercado Único Digital” onde faz um ponto de situação e analisa a possibilidade de intervenções legislativas de combate à desinformação, enfatizando respostas de investimento em tecnologia e de promoção de literacias, mostrando as suas bandeiras liberais.

A partir daqui muitos são os documentos que reforçam e ampliam esta abordagem, tendo quatro maior destaque:

- “A multi-dimensional approach to disinformation”¹²³ onde são sintetizados o que a UE entende serem as melhores e mais adequadas respostas a adotar no combate à desinformação.
- “Tackling online disinformation: a European Approach”¹²⁴ onde apresenta o que apelida de “abordagem europeia” à desinformação e que gravita fundamentalmente em torno de quatro princípios: transparência, diversidade, credibilidade e inclusão.
- “Código de Conduta contra a Desinformação”,¹²⁵ adotado em 2018, na sequência de um fórum multilateral de operadores contra a desinformação onde participaram plataformas online (como a Google), redes sociais (como Facebook e Twitter) e a indústria publicitária. Trata-se de um documento de *soft law*¹²⁶ e de autorregulação voluntária que, reconhecendo as diferenças e especificidades de cada signatário em termos de propósitos, tecnologia e audiências, identifica junto destes algumas estratégias e práticas para evitar a disseminação de desinformação, nomeadamente diluir a visibilidade de *fake news* e evitar financiar as suas fábricas através de publicidade, garantir a transparência de conteúdos publicitários, melhorar o acesso a conteúdos fidedignos, remover contas falsas e regular atividades de *bots* nas plataformas (Monti, 2020). Este código foi assinado pelo Facebook, Google, Twitter, Mozilla, Microsoft e Tik Tok, entre outras.
- “Plano de Ação contra a Desinformação”¹²⁷ que identifica quatro pilares fundamentais para uma “resposta coordenada à desinformação”: melhorar as capacidades das instituições

¹²³ Ver DGCNCT, 2018.

¹²⁴ Ver Comissão Europeia, 2018e.

¹²⁵ Ver Comissão Europeia, 2018d.

¹²⁶ Sem força ou valor juridicamente vinculativo.

¹²⁷ Ver HRUFA&SP, 2018.

da UE para detetar, analisar e expor desinformação; reforçar respostas conjuntas e coordenadas de combate à desinformação; mobilizar o setor privado e consciencializar e melhorar a resistência societal.

Ao mesmo tempo que a agenda europeia face à desinformação se alargava e complexificava, a preocupação com a desinformação no contexto específico de campanhas eleitorais foi também sendo desenvolvida. A Comissão Europeia publicou a “Recomendação (UE) 2018/234 da Comissão, de 14 de fevereiro de 2018, sobre o reforço da natureza europeia das eleições de 2019 para o Parlamento Europeu e da eficácia do processo eleitoral” (Comissão Europeia, 2018e). Na mesma linha, a Comissão estabeleceu um conjunto de medidas com o intuito de garantir eleições europeias “livres e justas”, incluindo a exigência de uma maior transparência na propaganda política online e a possibilidade de impor sanções sempre que, no âmbito das campanhas eleitorais, dados pessoais sejam ilegalmente utilizados para influenciar deliberadamente o resultado eleitoral (Comissão Europeia, 2018b).

Também o contexto da pandemia COVID-19 exigiu uma atenção particular em termos de informação/desinformação. O documento principal que regula a luta da UE contra a desinformação neste contexto é “Combater a desinformação sobre a COVID-19: repor a verdade dos factos” onde faz um diagnóstico da situação e apresenta um conjunto de ações concretas a tomar (Comissão Europeia, 2020).

Ainda em construção está o promitente (mas não consensual) *Digital Services Act* que, à data de abril de 2022, reunia já o acordo dos eurodeputados face a um conjunto de medidas de combate a conteúdo ilegal, garantia de responsabilização das plataformas pelos seus algoritmos e melhoria da moderação do conteúdo e combater a disseminação de desinformação. Há ainda a sublinhar o “Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024”

da Comissão Europeia onde o combate à desinformação ocupa um lugar preponderante e que constitui uma atualização sobre a necessidade de fazer mais face à desinformação em larga escala (Harrison, 2021). De acordo com a própria Comissão, pretende-se com este documento, e nesta janela temporal, melhorar os instrumentos atuais da União para combater “as ingerências estrangeiras” na esfera pública europeia; transformar o atual Código de Conduta sobre Desinformação “num quadro de correção das obrigações e de responsabilidades no âmbito das plataformas online, em consonância com a futura legislação sobre os serviços digitais” e “estabelecer um quadro mais sólido” no contexto da aplicação do Código de Boas Práticas.¹²⁸

Denominadores comuns, buzzwords e lugar de fala

Nos documentos produzidos pela União podemos identificar uma seleção das palavras ou *buzzwords*¹²⁹ que constituem atualmente o léxico da desinformação do lugar de fala da UE. Deste modo, de forma transversal, estão presentes no léxico concernente à desinformação as palavras transparência, diversidade, credibilidade e inclusão, identificados como fundamentais pela União.

No que toca a transparência, a UE afirma que pretende atuar “face à origem da informação e à forma como esta é produzida, patrocinada, divulgada e direcionada” (Comissão Europeia, 2018d).

¹²⁸ Ver https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_pt [28.04.2022].

¹²⁹ Palavras-chave, chavões ou expressões de uma determinada área de assunto que se tornaram moda e feitas circular em círculos académicos, culturais, políticos ou mediáticos, e que podem ser acompanhadas por uma indefinição concetual quanto ao seu significado substantivo e operacional ou por constituírem, inspirando-nos no filósofo W.B. Gallie (1956), conceitos contestáveis por inerência. Isto é, termos que combinam um acordo geral sobre a noção abstrata que representam com um desacordo interminável sobre o que eles podem significar na prática.

Tal pressupõe “contribuir para o desenvolvimento de indicadores justos, objetivos e fiáveis da transparência das fontes” (Comissão Europeia, 2018c), “aumentar a transparência das notícias online” (DGCNCT, 2018); garantir “a identificação da fonte de desinformação, assegurando a sua rastreabilidade ao longo do processo de divulgação” (Comissão Europeia, 2018c), e “garantir a transparência em relação a conteúdos patrocinados, especialmente propaganda política e publicidade temática” (Comissão Europeia, 2018c).

A garantia de diversidade da informação a circular é outra prioridade e implica, aos seus olhos, “salvaguardar a diversidade e sustentabilidade do ecossistema mediático informativo europeu” (DGCNCT, 2018), apoio ao “jornalismo de alta qualidade, à literacia mediática e ao reequilíbrio da relação entre criadores e distribuidores de informação” (Comissão Europeia, 2018d), e “reforçar o pluralismo, a objetividade, a imparcialidade e a independência dos meios de comunicação social, tanto dentro da UE, como na sua vizinhança, inclusive no que concerne a intervenientes não-estatais”, a par da “promoção da liberdade de imprensa e de expressão, bem como do pluralismo dos meios de comunicação social, que constituem valores da UE”, nomeadamente através de “apoio aos defensores dos direitos humanos e aos jornalistas perseguidos e detidos em países terceiros” (Parlamento Europeu, 2016)

A garantia de credibilidade da informação é procurada através de um conjunto de medidas vocacionadas para reforçar a qualidade da informação que circula e que passa pela criação de “sinalizadores de confiança”, “rastreabilidade da informação” e “autenticação de fornecedores de informação influentes” ou o estabelecimento de “uma rede densa de verificadores de factos, fortes e independentes (...) [que operem] com base em padrões elevados, como o código de princípios da Rede Internacional de Verificação de Factos”; o “desenvolvimento vitalício de competências críticas e digitais”, o investimento no “jornalismo de qualidade” e o reforço da “confiança

no papel democrático e social fundamental do jornalismo de qualidade” (Comissão Europeia, 2018d).

Finalmente, a UE pretende a cooperação e participação de todas as/os intervenientes nas dinâmicas de desinformação (DGCNCT, 2018). Tal engloba a “sensibilização do público”, a obtenção de um “índice mais elevado de literacia mediática” (Comissão Europeia, 2018d); “desenvolver ferramentas para capacitar utilizadores e jornalistas para combater a desinformação”; de responsabilização dos diferentes atores (DGCNCT, 2018) e o fomento da “cooperação entre autoridades públicas, plataformas digitais, anunciantes, sinalizadores de confiança, jornalistas e grupos de comunicação social” (Comissão Europeia, 2018d) e ONGs a par da cooperação da UE com o Fundo Europeu para a Democracia, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, o Conselho da Europa (DGCNCT, 2018) e a OTAN (Comissão Europeia, 2018a).

O termo “desinformação” tem uma trajetória na UE associada a uma agenda própria e ao seu lugar de fala. Tal como as *buzzwords* relativas ao “desenvolvimento” (Cornwall, 2007), as relacionadas com a regulação da (des)informação santificam a justeza deste empreendimento, e podem ser entendidas como palavras que não admitem negativos e que codificam valores aparentemente universais. O léxico da União relativo à (des)informação contém ainda um vocabulário tendencialmente exclusivo e em rápida mudança e uma série de palavras-código, como o de literacia mediática ou capacitação, que poderão ser pouco inteligíveis para camadas da sua população e para além das suas fronteiras.

A aparente universalidade do léxico da (des)informação pode ainda mascarar a identificação de um lugar de fala e a localidade da sua origem no Norte Global e apresentar-se como “trans-ideológico”. Contudo, termos como desinformação ganham os seus significados nos contextos de uso; e esses significados são relativos às outras palavras que os cercam. Neste sentido, Raymond Williams aponta

que combinações particulares de palavras “estabelecem um conjunto de conexões enquanto suprimem muitas vezes outras” (1976, 25). O lugar de fala da UE quanto ao combate à desinformação é então composto por uma “cadeia de equivalência” (Laclau, 1997), de geometria variável, fazendo com que o termo “desinformação” passe a depender de outras palavras na cadeia.

As histórias que não se contam e os avanços que se reconhecem na agenda digital da UE face à desinformação

A UE tem sido muito referenciada como um ator empenhado na regulação do digital de uma forma que garante simultaneamente os Direitos Humanos e o mercado livre. Porém, várias das mais-valias da chamada “abordagem europeia” têm acabado por constituir o seu próprio calcanhar de Aquiles, como refere Harrison (2021).

Definição

A definição de desinformação adotada pela UE constitui uma referência e um ponto de partida para o desenvolvimento da ação política da União tanto em termos de produção de normas, como de práticas de combate à desinformação. Apesar de politicamente útil, esta definição é pouco produtiva do ponto de vista legal, uma vez que é extremamente abrangente e mantém um amplo espaço para interpretação e lança desafios de harmonização no que toca a legislação nacional dos Estados Membros dentro da UE (Ó Fathaigh, Helberger and Appelman, 2021). Do ponto de vista operacional, esta falta de uma definição exaustiva não permite uma moderação transparente de conteúdo, aumentando as preocupações que a aplicação privatizada da moderação de conteúdo levanta face à proteção de

Direitos Humanos, inibindo também “a ação efetiva para cumprir os compromissos, bem como impede uma avaliação adequada da eficácia do Código” (Harrison, 2021). Ademais, a definição de desinformação adotada pela UE não oferece ferramentas para lidar com a potencial tensão que existe nesta matéria entre os diferentes Direitos Humanos, uma vez que

a liberdade de expressão engloba o respeito da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação, bem como o direito dos cidadãos à liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras. (União Europeia, 2012)

Regulação

A UE tem apostado num esforço de regulação e capacitação no que toca à desinformação, conferindo aos atores e ao sistema a previsibilidade e segurança que a regulação oferece. Porém, a regulação nunca existe dissociada do seu contexto. Como afirma Shaw, “o direito é o elemento que une os membros da comunidade na sua adesão a valores e padrões reconhecidos”. Ou seja, há sempre uma lógica contextual e política na regulação. O contexto, os atores e a correlação de forças num determinado momento numa sociedade determinam as normas que são desejadas, aprovadas ou descartadas. É por isso que ordens jurídicas que noutros séculos permitiam o escravagismo são hoje vistas como aberrantes, por exemplo. A relação da União com a sua regulação da desinformação não é uma exceção a esta dinâmica. É numa tentativa de ser bem-sucedida do ponto de vista regulatório, mas também político, que a UE aposta numa perspectiva abrangente, participativa, inclusiva e orgânica

sobre o que a desinformação significa e as melhores formas de a combater. Porém, apesar da metodologia da produção de normas ser positiva, do ponto de vista prático e das implicações que algumas das opções têm não deixam de ser de alguma forma problemáticas.

A regulação da UE sobre a desinformação é fundamentalmente uma regulação de *soft law*. É uma regulação que não é legalmente vinculativa, podendo ser interpretada apenas como um conjunto de recomendações, tendo uma base voluntária e autorreguladora, ou seja, “a possibilidade de os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não governamentais ou as associações adotarem entre si e para si linhas diretrizes comuns a nível europeu (designadamente códigos de conduta ou acordos sectoriais)” (União Europeia, 2003, 321/3). Na base desta opção pela autorregulação está um argumentário encontrado em vários documentos da UE que afirma proteger a liberdade de expressão, o mercado e a iniciativa livres.

A natureza voluntária do Código de Conduta, por exemplo, acaba por criar a possibilidade do que Harrison apelida de uma “assimetria regulatória” entre signatários e não signatários do Código, ou seja, uma situação em que fontes de desinformação podem continuar as suas práticas nas plataformas que não são signatárias, ferindo o Código na sua eficácia e diminuindo o progresso em matéria de desinformação que os signatários do Código conseguiram (2021, 23). Para além disso, do ponto de vista de filtragem de conteúdos numa lógica de combate à desinformação, a opção pela autorregulação não elimina a questão, mas desloca o ónus deste combate do público para o privado (Giussani, 2020), substituindo a seleção/censura do Estado pela seleção/censura do privado. Enquanto a missão principal do Estado e das instituições públicas é garantir e proteger o interesse público, o compromisso dos atores privados é garantir o seu lucro. É claro que, como sublinha Giussani (2020) a partir do texto do próprio código de conduta, é esperado que as empresas

tecnológicas desenvolvam esforços comercialmente responsáveis, porém não há a expectativa que atuem necessariamente contra os seus interesses económicos, em particular, num modelo em que usufruem da sua parte da monetização da desinformação. O equilíbrio entre estes dois pontos permanece ainda muito discricionário. Também na obra *The Platform Society*, Van Dijck, Poell e De Wall (2018, 55-56) alertam para o facto de “a datificação das plataformas (...) significa que os padrões tecnológicos e os modelos económicos das plataformas moldam os valores profissionais e a atividade setorial”. Este desequilíbrio leva-nos ao segundo ponto que Giussani (2020, 34) também identifica e que se prende com o facto de estas medidas em nada alterarem a “infraestrutura político-económica e o ecossistema informativo que está na base da desinformação e que tem sido rotulada como economia da atenção”. É a atenção do público, enquanto bem escasso, que está no centro do modelo de valorização económica quer das plataformas, quer de muitos produtores de desinformação. Enquanto existir esta sobreposição de interesses dificilmente se tira o tapete a esses produtores, por muito boa vontade que uma empresa em particular possa demonstrar, em particular, num ecossistema ferozmente competitivo.

***Fact-checking* ou contra-propaganda?**

A metodologia de *fact-checking* é uma das ferramentas principais que a UE tem no âmbito do combate direto à desinformação, nomeadamente através do seu projeto EUVsDisinfo apresentados como um resultado direto, desejável, rigoroso e objetivo de um ator que promove e protege a democracia e os Direitos Humanos e que procura que cidadãos e cidadãs acedam a informação fidedigna e plural para que possam tomar as melhores decisões. Neste contexto, faz uso de processos de verificação de factos (EUEAS, 2021), sendo

estes últimos entendidos enquanto afirmações que correspondem à realidade objetiva e, portanto, não contestáveis, apolíticos e agregados em duas categorias bipolares: mentira ou verdade. Porém, há dois problemas com esta abordagem da União. Em primeiro lugar, ao ter como um dos seus objetivos “promover políticas da UE na Vizinhança de Leste” (EUEAS, 2021), a sua independência e o seu compromisso com o que apelida de “a verdade” fere, logo à partida, a sua autoridade de *fact-checker* (Giussani, 2020). Em segundo lugar, e sem cair na crítica de Graves de que questionar a epistemologia do *fact-checking* pode corresponder a assumir que na política todas as reivindicações têm igual mérito (Graves, 2017), a verdade é que os factos - e a nossa leitura do facto - não são dissociáveis das narrativas que os contam nem conseguem existir fora de visões políticas e ideológicas.

A verificação de factos pode englobar uma variedade de práticas metodológicas dúbias (Uscinski e Butler, 2013), como eliminar a ambiguidade, tratar os factos como autoevidentes, assumir uma declaração contendo vários factos como se fosse um facto único ou categorizar como precisas ou imprecisas previsões de eventos que ainda estão por ocorrer. Essas práticas desqualificam tacitamente a possibilidade de um debate político genuíno sobre os factos, porque os factos são apresentados como inequívocos e fora do âmbito da interpretação. Neste sentido, Uscinski e Butler (2013) argumentam que há poucas razões para pensar que, ao consolidarem a noção de que não há ambiguidade, os verificadores de factos nos estão a prestar um serviço. Neste contexto, os esforços da UE de combate à desinformação tendem a enquadrar-se mais em esforços de contrapropaganda que a própria UE alega não fazer.¹³⁰

¹³⁰ Ver https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en#11261 [18.01.2022].

Conclusão

Os termos e contornos das discussões e propostas da UE sobre a desinformação valorizam transversalmente os direitos humanos e a relevância de informação plural e diversa para a construção de democracias representativas e inclusivas, criando uma referência importante de debate para a regulação internacional nesta matéria, com impactos potencialmente emancipatórios a níveis regionais e nacionais. Do mesmo modo, a metodologia participativa e consultiva que a UE tem adotado perante a complexidade de causas e impactos da desinformação é produtiva, uma vez que permite o diálogo entre múltiplos saberes, perspectivas, interesses e dinâmicas. Porém, a par das potencialidades e da multiplicidade de vozes a que a UE tem dado palco, há vários limites e silêncios que podemos identificar e que podem mesmo ser vistos como obstáculos à garantia e salvaguarda de um projeto europeu emancipatório.

Muitas conceitualizações e caracterizações da desinformação que originam dos meios académicos focam-se nos quadros de produção da desinformação e na intenção dos seus produtores, para delimitar tipos de distúrbios de informação. Contudo, também é possível identificar perspectivas que atendem aos quadros de receção dos conteúdos e aos impactos variáveis da desinformação. A abordagem da UE encaixa-se mais neste último tipo de perspectivas, uma vez que tem vindo a promover uma definição de desinformação que enfatiza os impactos e associa o conceito à ameaça, em particular para si própria, o que legitima um pendor securitário nas medidas que propõe para regular o ecossistema informativo.

A abordagem da UE caracteriza-se por traços essencialistas e universalizantes na forma como tem abordado e enquadrado a desinformação, privilegiando a eliminação da ambiguidade e a bipolaridade entre verdadeiro e falso. Para além da definição em si mesma, os documentos oficiais sobre a desinformação apresentam

cadeias de equivalência – e associações de palavras que codificam o modelo normativo, político e económico da União, mas que são apresentados como universais e incontestáveis, assumindo desta forma um posicionamento e um lugar de fala de autoridade moral. Ademais, colam ainda as questões da informação a uma ‘cadeia de equivalência’ composta por *buzzwords* de tecnicidade, objetividade e modernidade, que, em subtexto, atribui a todos os que não acompanham a UE um lugar de menoridade e/ou inferioridade, replicando as hierarquias internacionais que Cox e Grosfoguel identificam. Esta construção evidencia um silêncio que a UE tem insistido em não reconhecer e que se prende com o carácter social e politicamente construído e situado da definição e abordagem à desinformação. É também importante sublinhar as dificuldades registadas em transpor as referências e regulação da UE nesta matéria para medidas de regulação concreta e de carácter vinculativo, e os silêncios face aos modelos económicos das plataformas que propiciam a disseminação de desinformação. Por outro lado, ao implicar-se em atividades de *fact-checking* – coloca-se no campo do arbítrio da verdade e envolve-se em procedimentos metodológicos dúbios de anulação da ambiguidade e de desqualificação do debate público sobre factos apresentados como incontestáveis.

Referências Bibliográficas

- Allcott, H. 2017. Social Media and Fake News in the 2016 Election. *Journal of Economic Perspectives*, 31 (2), 211-236.
- Andrejevic, M. 2013. *Infoglut: How Too Much Information Is Changing the Way We Think and Know*. New York: Routledge.
- Araújo, S. 2021 Os silêncios da austeridade e dos protestos e as exclusões abissais em Portugal. *e-cadernos CES*, 35, 13-36.
- Bajarūnas, E. 2020 Addressing Hybrid Threats: Priorities for the EU in 2020 and Beyond. *European View*, 19 (1), 62-70.
- Barrinha, A. 2011. The political importance of labelling: Terrorism and Turkey’s discourse on the PKK. *Critical Studies on Terrorism*, 4 (2), 163-180.

- Bayram M.; Springer S.; Garvey, C.K., Özdemir, V. 2020. COVID-19 digital health innovation policy: A portal to alternative futures in the making. *OMICS*, 24, 460-469.
- Beckett, C. 2017. 'Fake News': The best thing that's happened to Journalism. London: LSE.
- Bennett, W.L. e Livingston, S. 2018. The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication*, 33 (2), 122-139.
- Bienkov, A. 2012. Astrourfing: what is it and why does it matter? *The Guardian*, 1-2.
- Booth, K. 1997. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CE&ARUPSNEPS - Comissão Europeia e Alta Representante da União para a Segurança, N.E. e P.deS. 2016. Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>[18.01.2022].
- Comissão Europeia. 2018a. Aumentar a resiliência e reforçar a capacidade de enfrentar ameaças híbridas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0016&from=GA> [18.01.2022].
- Comissão Europeia. 2018b. Comunicação da Comissão para Garantir Eleições Europeias Livres e Justas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0637&from=PT> [18.01.2022].
- Comissão Europeia. 2018c. EU Code of Practice on Disinformation. 28/09/2018.
- Comissão Europeia. 2018d. EU Tackling online disinformation: a European Approach - COM(2018) 236. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN> [18.01.2022].
- Comissão Europeia. 2018e. Recomendação (UE) 2018/234 da Comissão de 14 de fevereiro de 2018 sobre o reforço da natureza europeia das eleições de 2019 para o Parlamento Europeu e da eficácia do processo eleitoral. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0234&from=PT> [18.01.2022].
- Comissão Europeia. 2020. Combater a desinformação sobre a COVID-19: repor a verdade dos factos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=PT> [18.01.2022].
- Cox, R.W. 1981. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium*, 10 (2), 126-155.
- Cornwall, A. 2007. Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse. *Development in Practice*, 17 (4-5), 471-484.
- Derakhshan, H. e Wardle, C. 2017. Information Disorder: Definitions. In AA.VV., *Understanding and Addressing the Disinformation Ecosystem* (5-12). Pennsylvania: Annenberg School for Communication.
- DGCNCT and Directorate-General for Communication Networks Content and Technology. 2018. A multi-dimensional approach to disinformation, Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. Publications Office.
- Directorate-General for Communication Networks Content and Technology. 2018. A multi-dimensional approach to disinformation, Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. European Commission.

- Durach, F.; Bârgăoanu, A. e Nastasiu, C. 2020. Tackling Disinformation: EU Regulation of the Digital Space. *Romanian Journal of European Affairs*, 20 (1), 5-20.
- EUEAS - European Union External Action Service. 2019. Countering disinformation. Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/countering-disinformation/59411/countering-disinformation_en [18.01.2022].
- EUEAS. n.d. Questions and Answers about the East StratCom Task Force, 2021. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en [18.01.2022].
- European Court of Auditors. 2020. Audit preview EU action plan against disinformation. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap20_04/ap_disinformation_en.pdf [18.01.2022].
- Fukuyama, F. 2006. *The end of History and the last man*. New York: Simon & Schuster.
- Gallie, W.B. 1956. Art as an essentially contested concept. *The Philosophical Quarterly*, 6 (23), 97-114.
- Giussani, A. 2020. Competing over truth: a critical analysis of EU initiatives to counter disinformation (2015-2019), janeiro. Disponível em: <http://ikee.lib.auth.gr/record/318872/files/GRI-2020-27264.pdf> [18.01.2022].
- Graves, L. 2017. Anatomy of a Fact Check: Objective Practice and the Contested Epistemology of Fact Checking. *Communication, Culture and Critique*, 10 (3), 518-537.
- Harrison, R. 2021. Tackling Disinformation in Times of Crisis: The European Commission's Response to the Covid-19 Infodemic and the Feasibility of a Consumer-centric Solution. *Utrecht Law Review*, 17 (3), 18-33.
- European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. 2018. Fake news and disinformation online, Publications Office. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/559993> [18.01.2022].
- Grosfoguel, R. 2011. Decolonizing post-colonial studies and paradigms of political-economy: transmodernity, decolonial thinking and global coloniality. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World*, 1 (1), 1-38.
- Hofseth, A. 2017. *Fake News, Propaganda, and Influence Operations – a guide to journalism in a new, and more chaotic media environment*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Holmes, D. 2014. Whisper EIC: It's not important if a story's real, the only thing that really matters is whether people click on it. Disponível em: <https://pando.com/2014/07/31/whisper-eic-its-not-important-if-a-storys-real-the-only-thing-that-really-matters-is-whether-people-click-on-it/> [18.01.2022].
- HRUFA&SP - High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 2018. Action Plan against Disinformation. Disponível em: https://cdn1-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/lpM1X9RnuE28GrR78F7yFA0HtKjii4TzKMvXoSg5Bn0/mtime:1544008849/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf [18.01.2022].
- Kennedy, L. 2006. Spectres of comparison American studies and the United States of the West. *Comparative American Studies*, 4, 135-150.

- Karlsson, M. 2011. The immediacy of online news, the visibility of journalistic processes and a restructuring of journalistic authority. *Journalism*, 12 (3), 279-295.
- Laclau, E. 1997. The death and resurrection of the theory of ideology, *MLN*, 112 (3), 297-321.
- Lima-Quintanilha, T.; Torres-da-Silva, M. e Lapa, T. 2019. Fake news and its impact on trust in the news. Using the Portuguese case to establish lines of differentiation. *Communication & Society*, 32 (3), 17-33.
- Manners, I. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235-258.
- Mellado, C. 2014. Professional roles in news content: Six dimensions of journalistic role performance. *Journalism Studies*, 16 (4), 596-614.
- Monti, M. 2020. The EU code of practice on disinformation and the risk of the privatisation of censorship. *Democracy and Fake News: Information Manipulation and Post-Truth Politics* (214-225). London: Routledge.
- Nardi, B.A. e O'Day, V.L. 1999 *Information ecologies: Using technology with heart*. MIT Press: Cambridge Massachusetts.
- Ó Fathaigh, R.; Helberger, N. e Appelman, N. 2021. The perils of legally defining disinformation, *Internet Policy Review*, 10 (4), 1-25.
- Parlamento Europeu. 2016. Comunicação estratégica da UE para enfrentar a propaganda dirigida contra ela por terceiros. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0441_PT.pdf [18.01.2022].
- Picard, R.G. 2015. *Journalists' Perceptions of the Future of Journalistic Work*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Rose, J. 2017. Brexit, Trump, and post-truth politics. *Public Integrity*, 19 (6), 555-558.
- Rubin, V.L.; Chen, Y. e Conroy, N.J. 2016. Deception Detection for News: Three types of Fakes. *ASSIST*, 52 (1), 1-4.
- Santos, R.; Roque, S. e Santos, S.J. 2018. De-securitising “the South in the North”? Gendered Narratives on the Refugee Flows in the European Mediascape. *Contexto Internacional*, 40 (3), 453-477.
- De Sousa Santos, B. 2014. *Epistemologies of the south: Justice against Epistemicide*. London: Routledge.
- Schudson, M. e Zelizer, B. 2017. Fake News in context. In AA.VV., *Understanding and Addressing the Disinformation Ecosystem* (1-4). Pennsylvania: Annenberg School for Communication.
- Somay, B. 2021. *The End of Truth: Five Essays on The Demise of Neoliberalism*. London: Transnational Press.
- Springer, S. e Özdemir, V. 2022. Disinformation as COVID-19's Twin Pandemic: False Equivalences, Entrenched Epistemologies, and Causes-of-Causes. *OMICS*, 26 (2), 82-87.
- Tandoc, E.C.; Lim, Z.W. e Ling, R. 2017. Defining Fake News: A typology of scholarly definitions. *Digital Journalism*, 6 (2), 137-153.
- Tuathail, G.Ó. 2003. Thinking Critically about Geopolitics. In G.Ó. Tuathail, S. Dalby e P. Routledge (org.) *The Geopolitics reader*. London: Routledge.

- União Europeia. 2003. Acordo Interinstitucional, Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=PL) [18.01.2022].
- União Europeia. 2012. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT> [18.01.2022].
- Uscinski, J.E. e Butler, R.W. 2013. The epistemology of fact checking. *Critical Review*, 25 (2), 162-180.
- Valenza, D. 2021. The Trap of Geopolitics: Rethinking EU Strategic Communication, College of Europe Policy Brief (CEPOB)(3.21), 32. Disponível em: https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/valenza_cepob_3_2021_final.pdf.pdf?file=1&type=node&id=62082&force= [18.01.2022].
- Wardle, C. e Derakhshan, H. 2017. Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. Council of Europe report. Estrasburgo. Disponível em: <http://tverezo.info/wp-content/uploads/2017/11/PREMS-162317-GBR-2018-Report-desinformation-A4-BAT.pdf> [18.01.2022].
- Williams, R. 1976. *Keywords*. London: Picador.
- Zaryan, S. 2017. *Truth and Trust: How audiences are making sense of Fake News*. Lund: Lund University.

(Página deixada propositadamente em branco)

**A ARQUITETURA ESPACIAL EUROPEIA:
UMA CONSTELAÇÃO PÓS-MODERNA
DE SEGURANÇA E DEFESA**

**THE EUROPEAN SPACE ARCHITECTURE:
A POSTMODERN CONSTELLATION OF SECURITY
AND DEFENCE**

Sarah da Mota

Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia

<https://orcid.org/0000-0002-9970-8783>

sdm@fe.uc.pt

Resumo: Num contexto de rápida evolução do campo espacial, marcado por uma nova economia espacial em expansão e pelo envolvimento de um número crescente de atores, Estados, organizações e atores privados têm-se adaptado estrategicamente para competirem por uma parcela de poder espacial. Nesta segunda corrida ao espaço, a Europa é candidata ativa, procurando afirmar-se como ator regional relevante em busca de capacidades autónomas que garantam tanto um acesso seguro ao espaço, como a proteção da sua economia, do seu ambiente, do seu modo de vida. Este capítulo debruça-se sobre o caráter atípico da arquitetura espacial europeia, definida por uma relação de estreita cooperação entre a ESA e a UE, assim como por uma integração crescente do campo da segurança e defesa. Com base na premissa de uma política externa europeia pós-moderna (Smith, 2003), na qual uma dimensão pós-soberana

é acrescentada às políticas externas nacionais existentes, este capítulo mostra como a atual arquitetura espacial europeia resulta de uma assemblagem de políticas nacionais pós-soberanas e de uma rede de infraestruturas partilhadas, que se articulam para formar uma constelação de arranjos institucionais novadores, numa configuração que contribui em última instância para tornar mais robusta a *actorness* da UE nas áreas da segurança e defesa.

Palavras-chave: EU, ESA, Política Espacial, Segurança, Defesa

Abstract: In a context of rapid evolution of the space field, marked by a new expanding space economy and the involvement of a growing number of actors, states, organizations and private actors have strategically adapted to compete for a share of space power. In this second space race, Europe is an active candidate, seeking to assert itself as a relevant regional actor in search of autonomous capabilities that guarantee both a secure access to space and the protection of its economy, its environment, and its way of life. This chapter focuses on the atypical nature of the European space architecture, defined by a close cooperative relationship between the ESA and the EU, as well as by a growing integration of the security and defense field. Based on the premise of a postmodern European foreign policy (Smith, 2003), in which a post-sovereign dimension is added to existing national foreign policies, this chapter shows how the current European space architecture results from an assemblage of post-sovereign national policies and a network of shared infrastructures, which articulate to form a constellation of novel institutional arrangements, in a configuration that ultimately contributes to making EU's actorness in security and defense more robust.

Keywords: EU, ESA, Space Policy Security, Defense

Introdução

O contexto geopolítico no espaço encontra-se em rápida evolução. Longe estão os anos da primeira corrida ao espaço protagonizada pelas duas grandes potências, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e Estados Unidos da América (EUA), numa extensão extraplanetária da competição bipolar que as animou durante a Guerra Fria. Nos últimos anos, um conjunto de novos atores, novas dinâmicas e desafios tem alterado substancialmente o entendimento e configuração das relações internacionais no que diz respeito à esfera espacial.

Entre essas novas tendências está uma nova economia espacial em forte expansão, liderada por uma geração de indivíduos empreendedores e *start-ups* com capital e ambição comercial para desenvolver tecnologia competitiva capaz de erigir um setor privado da indústria espacial. O aumento absoluto das despesas e atividades relacionadas com os diferentes setores espaciais tem sido exponencial no século XXI. Após um crescimento médio anual de 6,7% entre 2005 e 2017 – quase o dobro da taxa de crescimento da economia global (De Concini e Toth, 2019) – estima-se que em 2021 a economia espacial global totalizou 370 mil milhões de dólares, dos quais 337 são relativos ao mercado espacial, o que inclui receitas espaciais comerciais e aquisições governamentais para as suas atividades espaciais contratadas ao setor privado. Os restantes 33 mil milhões de dólares reportam-se às despesas de organizações governamentais em custos internos, investigação e desenvolvimento. Espera-se que até 2030 a economia espacial cresça 74% para atingir os 642 biliões de dólares (Euroconsult, 2022).

Em paralelo, tem aumentado igualmente o número de nações que desenvolvem os seus programas espaciais, acompanhados pela criação de agências espaciais nacionais, de dimensões mais ou menos modestas, proporcionais aos recursos de cada uma.

Atualmente, mais de sessenta Estados nos cinco continentes possuem o seu próprio programa espacial (cf. por exemplo Angola, Brasil, Indonésia, Portugal, Qatar, para citar apenas alguns), centrando-se principalmente no uso civil da tecnologia de satélite, da qual as sociedades humanas dependem na sua vida quotidiana através das suas múltiplas aplicações como as telecomunicações; navegação e transportes aéreos, terrestres e marítimos; meteorologia e agricultura; segurança, inteligência e defesa, entre outras. Uma consequência prática dessa competição mais alargada é que em órbita baixa e média à volta do planeta Terra, onde se encontra a maioria dos satélites, o espaço está altamente sobrelotado e congestionado, o que também tem implicações para a segurança espacial. O espaço está de facto relacionado com um conjunto de inseguranças, ameaças e riscos que colocam sérios desafios aos Estados, tais como colisões entre satélites, disputas sobre rotas orbitais, detritos espaciais deixados por satélites reformados, ou ainda o potencial armamento do espaço (Al-Rodhan, 2012, 3).

Hoje, o mundo conhece uma “segunda corrida ao espaço”, dominada pela economia do espaço e por questões de segurança (nacional). Nesta corrida, a China tem assumido a liderança, o que tem sido aliás fonte de preocupação pela potencial influência de valores autoritários que possam impactar estrategicamente no acesso ao espaço e aos seus recursos por parte de outras nações (Goswami, 2022). O espaço tornou-se de facto num campo mais concorrido e contestado do que nunca, um campo de potencial conflito, mas também de cooperação e diplomacia, onde grandes, médias e pequenas potências procuram alcançar o prestígio nacional, inovar as suas economias, explorar e assegurar novos recursos, promover o uso pacífico do espaço, fazer avançar o conhecimento científico sobre o universo e o planeta Terra, promover a sua segurança e defesa. Neste último campo, o espaço constitui uma área estratégica cada vez mais banalizada, a par com os segmentos terrestre, aéreo, naval e cibernético.

A Europa não é exceção; também ela participa ativamente desta segunda corrida ao espaço. Se, por um lado, os anos 2000 viram um número crescente de adesões à Agência Espacial Europeia (ESA) numa onda de “europeização do espaço” (Sagath et al., 2018, 112) sustentada por um acentuado aumento orçamental, por outro, a própria UE opera desde 2016 uma ambiciosa agenda espacial na qual a segurança e defesa têm ocupado um lugar de destaque cada vez maior, nomeadamente na sua vertente industrial, decisiva para o alcance das tão desejadas autonomia estratégica e resiliência. Neste capítulo, procura-se justamente compreender melhor esta relação quase intrínseca entre a integração europeia do espaço e o campo da segurança e defesa. A realidade político-institucional da Europa sendo hoje predominada pela existência da UE e do seu nível de integração sem precedentes na cena internacional, leva a que pensar as políticas espaciais europeias e questionar uma identidade espacial europeia especialmente vocacionada para a defesa europeia se afigure de grande relevância. Não só traz um nível de complexidade adicional ao fenómeno da integração, como também oferece a possibilidade de uma leitura inovadora das dinâmicas internacionais das políticas do espaço.

Apesar dos sucessos espetaculares da integração económica europeia desde os anos 1950 e do espaço se adequar perfeitamente à definição de Jean Monnet de um campo ideal para o avanço da integração europeia – i.e. era um campo demasiado grande para Estados-nação agirem individualmente –, a cooperação nos campos da navegação espacial, satélites, investigação e exploração ficou um pouco aquém, desenvolvendo-se tardiamente. O espaço é também um novo campo político, comparável ao da investigação nuclear no âmbito da Euratom, à qual Jean Monnet era muito favorável (Hörber, 2016b, 53). Numa perspetiva teórica tradicional, a integração do domínio espacial ao nível europeu pode ser vista à luz do neofuncionalismo como mais um passo incremental no apro-

fundamento da integração, fruto de uma evolução quase natural e expectável perante as pressões sociais e o sucesso relativamente consensual da integração em áreas como a economia, as finanças ou a agricultura. Num processo de *spillover*, grupos de interesse, elites políticas e burocráticas são mobilizadas para que as lealdades das instâncias nacionais sejam transferidas para as supranacionais, nas quais competem para a prossecução de novos interesses (Ramos e Vila Maior, 2007, 105). Um aspeto a salientar relativamente à leitura neofuncionalista da integração regional é justamente o facto de esta ser concebida como um fenómeno independente da vontade dos governos nacionais, decorrendo de forma autónoma pela agência da entidade supranacional, sem iniciativa dos Estados Membros (idem, 107). Ora, esta abordagem não é necessariamente a mais apropriada para conceber a relação das políticas espaciais europeias com a segurança e defesa, uma vez que cada Estado define a sua própria estratégia espacial, o investimento que lhe é relativo, assim como a sua própria estratégia de defesa nacional, as quais refletem os seus interesses nacionais.

Só muito recentemente a interação entre a política espacial e a política de segurança na UE tem sido abordada com base no argumento de que as questões de defesa e segurança devem ser estudadas para uma melhor compreensão dos projetos espaciais no seu contexto histórico, político, económico, jurídico e social (Hörber e Forganni, 2020). Neste capítulo, trata-se justamente de contribuir para uma melhor compreensão dessa interação, através de uma abordagem histórica, institucional e política que enquadra o processo evolutivo do campo da segurança e defesa no âmbito das instituições europeias que protagonizam a integração espacial europeia, nomeadamente a ESA e a UE. Com base na premissa de uma política externa europeia pós-moderna, na qual uma dimensão pós-soberana é acrescentada às políticas externas nacionais existentes (Smith, 2003), será exposto como, diferentemente das áreas

clássicas da integração europeia, a atual arquitetura espacial europeia resulta de uma assemblagem de políticas nacionais pós-soberanas e de uma rede de infraestruturas partilhadas, que se articulam para formar uma constelação de arranjos institucionais inovadores, numa configuração que contribui em última instância para tornar mais robusta a *actorness* da UE nas áreas da segurança e defesa.

Num primeiro momento, será revisto o papel histórico da ESA, uma organização intergovernamental de vocação civil e científica formalmente independente da UE, que partilha com a UE a grande maioria dos seus Estados Membros, e que é responsável por desenvolver uma política espacial europeia coerente. Na segunda secção, será detalhada a política espacial específica da UE ao nível da sua estratégia, governação, programas e instrumentos. Nela, será também discutida de forma mais detalhada a ligação da política espacial europeia com as áreas da segurança e defesa.

O papel da ESA

Historicamente, a política espacial europeia antecede a criação da UE propriamente dita, pois emerge nos anos 1960, em plena Guerra fria, a partir de uma iniciativa de cooperação bilateral entre a França e o Reino Unido. Esta cooperação dá origem, em 1962, à *European Launcher Development Organisation* (ELDO) com seis Estados Membros, encarregue de desenvolver um lançador europeu. Nesse mesmo ano, é criada a *European Space Research Organisation* (ESRO) com dez Estados Membros;¹³¹ o seu primeiro satélite é lançado em maio de 1968 com a ajuda de um rocket da *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), a agência espacial

¹³¹ Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha ocidental, Itália, Países Baixos, Espanha, Suécia, Suíça, e Reino Unido.

dos EUA. A ESRO foi a primeira tentativa de juntar os diversos programas europeus numa entidade comum, que acabou por se dividir em três áreas de desenvolvimento de satélites, nomeadamente telecomunicações, controlo de tráfego aéreo e meteorologia.

A França tinha sido a primeira potência europeia a desenvolver o seu programa espacial a partir de 1961, com a criação da sua agência nacional, o *Centre National d'Etudes Spatiales* (CNES), sob a presidência de Charles de Gaulle. É aliás nesse âmbito que nasce o programa Ariane em 1973 e que o primeiro foguetão Ariane é lançado em 1979, tornando a Europa numa potência espacial independente. Desde a sua origem, o CNES abrangeu as áreas civil e militar, com o intuito de desenvolver os próprios veículos de lançamento espacial para fins de defesa e dissuasão (ESPI, 2019, 14). Se a incapacidade de concorrerem isoladamente com os EUA e a URSS os impeliu inicialmente a juntarem esforços, na década de 1970, a França e o Reino Unido já não cooperam apenas com os EUA, como também competem com eles (Hörber, 2016a).

Em 1975, a ELDO e ESRO fundem-se para dar lugar à ESA, com os mesmos dez Estados Membros, naquilo que representava um primeiro passo no processo de integração europeia do espaço. Rapidamente, esperanças de ver a ESA evoluir para uma instituição supranacional desvaneceram em razão das evidentes ligações e origens dos programas espaciais com as indústrias aerospacial e de defesa (idem, 27), como é o caso da França. Existia em particular uma forte convicção dos cientistas da altura de que as organizações de investigação europeias tinham de evitar a colaboração com os militares e as suas práticas restritivas de confidencialidade (Krige, 1992, 4). E tal como consta da sua Convenção de 1975, a orientação fundacional da ESA para fins estritamente civis e pacíficos foi justamente entendida como um elemento integrador, já que os seus Estados Membros eram antigos adversários de guerra que estavam apenas a “começar a reconstruir a confiança”, fazendo da cooperação militar algo que ainda não era imaginável (Klimburg-Witjes, 2021, 3).

A ESA administra a cooperação científica e industrial pacífica entre os seus Estados Membros. Ela é uma organização intergovernamental convencional e clássica, com características tais como o direito de veto em muitas matérias, o financiamento exclusivamente nacional, e o conceito de *juste retour*, pelo qual a maioria do financiamento dos Estados Membros flui de volta para as empresas espaciais no mesmo país, sob a forma de contratos industriais (Hörber, 2016b, 53). Apesar de controverso, este conceito pode ser entendido em função da disparidade significativa de contribuições financeiras provenientes dos 22 membros atuais da ESA,¹³² que são proporcionais ao seu PIB respetivo, assim como pelo facto de os seus Estados Membros não serem todos membros da UE – e, portanto, mais distantes do sistema financeiro e da lógica supranacional que caracterizam os dividendos comunitários. Três grupos de membros podem ser aliás distinguidos em função da importância da sua contribuição (Giannopapa et al., 2016, 176), nomeadamente entre os que detêm um orçamento superior a 200 milhões de Euros, como a França e a Alemanha que ultrapassam hoje o bilião de Euros; entre 50 e 200 milhões de Euros, como a Noruega, Suíça ou Suécia; e entre 10 e 30 milhões de Euros como Portugal e Grécia. Ainda ao nível orçamental, para 2022, o orçamento total da ESA é de 7,15 biliões de Euros, face aos 6,49 biliões de 2021. Os maiores contribuintes são a França, a Alemanha e a Itália, que reúnem entre eles 60% do financiamento dos 22 Estados Membros. Cerca de 20% do financiamento da ESA tem sido providenciado pela própria UE nos últimos anos; em 2022, essa parcela representa 28,4% do orçamento total,¹³³ o que deixa claramente antever a importância da cooperação entre as duas organizações.

¹³² Atualmente, os 22 Estados Membros da ESA são a Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia, Reino Unido, Suécia, Suíça. Além destes, o Canadá beneficia de um acordo de cooperação específico, assim como a Bulgária, a Eslovénia, a Lituânia, entre outros.

¹³³ Dados orçamentais disponíveis na página oficial da ESA em: https://www.esa.int/About_Us/Corporate_news/Funding

Em termos de modelo de governação, uma característica própria da ESA é a partilha e/ou delegação de responsabilidades e orçamento do espaço por diversos ministérios. Tradicionalmente, são os ministérios da ciência e da educação os responsáveis pelas atividades espaciais relacionadas com a ESA – como é o caso de Portugal, através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) – podendo outro(s) ministério(s) desempenhar responsabilidades secundárias, habitualmente os ministérios da economia, indústria ou inovação, mas também do ambiente, energia, transporte, telecomunicações ou defesa (Giannopapa et al., 2016, 181; Sagath et al., 2019, 45). Importa referir, a título de ilustração, que enquanto são os ministérios da defesa e da educação os responsáveis pelo programa espacial francês, nenhum dos onze Estados Membros mais pequenos enquadra essa responsabilidade no ministério da defesa (Sagath et al., 2018).

As atividades no âmbito da ESA encontram-se divididas entre “programas obrigatórios” e “programas opcionais”. Enquanto os programas obrigatórios envolvem atividades básicas relacionadas com ciência, investigação e educação no quadro do orçamento geral, os opcionais incidem sobre um maior leque de ações relacionadas com satélites, instalações de lançamento e sistemas de transporte – como a observação da Terra, voos espaciais humanos, navegação, telecomunicações – com base na escolha de cada Estado-Membro e do montante com que pretende contribuir para essa mesma atividade. Os programas do domínio militar encontram-se de fora de qualquer uma destas categorias, sendo conduzidos de forma independente ao nível nacional (ESPI, 2019, 11-12).

Como sujeito de direito internacional público, a ESA desenvolve ações e tem responsabilidades distintas das dos seus Estados Membros, o que, por sua vez, permitiu à cooperação espacial europeia tornar-se permanente e institucionalizada com uma base jurídica sólida. É uma agência espacial que é essencialmente diferente das

agências das grandes potências, porque atua como facilitadora e integradora de programas nacionais, uma vez que cria, coordena e gere programas espaciais à escala europeia (ESPI, 2019, 10). E graças ao agrupamento e centralização de recursos com que opera, a ESA acaba por funcionar como uma alavanca científica e industrial para médias e pequenas potências como Portugal; a sua natureza pacífica assegura ainda que os seus Estados Membros são por extensão promotores das utilizações pacíficas do espaço. A ESA tem ainda um poder de formulação de políticas, na medida em que recomenda objetivos espaciais, concerta as políticas dos Estados Membros em relação a outras organizações e instituições nacionais e internacionais, e coordena o programa espacial europeu e os programas nacionais (Sagath et al., 2019). As tendências e prioridades atuais da ESA vão no sentido de firmar o acesso europeu independente ao espaço, o que passa por exemplo por reduzir os custos de produção em 40 a 50%; desenvolver lançadores europeus de dimensão mais pequena como o lançador Vega, capaz de colocar em órbita cargas de pequena e média dimensão; construir um “Espaço unido na Europa” (ESPI, 2019, 51).

À margem dos debates acerca da securitização do espaço – em particular pela UE, como será visto mais adiante – a preocupação com questões de segurança e proteção é incontornável no universo da ESA. Por um lado, de um ponto de vista científico e ligado à realidade física do planeta, trata-se de proteger a Terra de vários tipos de ameaça como explosões solares, asteroides, desastres climáticos, ou do lixo espacial que orbita em abundância, através das atividades e missões de mitigação, deteção e prevenção que assegurem informação fiável, dados rápidos e atualizados, e serviços de comunicação seguros em casos de emergência. Por outro lado, existe também uma preocupação para com ameaças de origem humana às próprias infraestruturas espaciais, como ciberataques a sistemas de controlo terrestre de satélites – como foi caso recente na

NASA e na ESA.¹³⁴ Portanto, no âmbito da ESA, a noção de segurança espacial está intrinsecamente ligada tanto à ideia de “segurança no espaço” relativa à proteção de recursos e sistemas espaciais contra ameaças ou riscos humanos e naturais, assegurando a sustentabilidade das atividades espaciais, como à ideia de “segurança desde o espaço”, orientada para a proteção da vida humana e do ambiente terrestre contra ameaças naturais e riscos provenientes do espaço (ESPI, 2018). As inovações constantes na tecnologia espacial criam de facto oportunidades e desafios permanentes para os governos nacionais em termos de segurança, pelo impacto considerável que essa tecnologia tem nas vidas quotidianas no planeta; o envolvimento humano está a mudar a forma como os indivíduos, os Estados e a comunidade internacional pensam sobre as suas prioridades físicas, intelectuais e de segurança humana (Al-Rodhan, 2012, 3).

Apesar da sua natureza civil e pacífica, a ESA não tem escapado às críticas, por ter passado de um interesse exclusivo nos propósitos pacíficos do espaço para uma crescente securitização do espaço e militarização do seu programa, através de uma adaptação linguística, em que os aspetos de “defesa” foram assimilados pelas referências à “segurança” (Sheehan, 2009). Na próxima secção, será abordado como a relação de cooperação cada vez mais estreita com a UE terá contribuído para essa tendência.

A afirmação da UE

É inegável, até aqui, o papel histórico da ESA no impulsionamento de uma integração europeia vocacionada para a dimensão científica, civil e cooperativa do espaço. No entanto, apesar do acordo

¹³⁴ Informação disponível em: https://www.esa.int/Safety_Security/Protecting_our_Pale_Blue_Dot

de cooperação que une a ESA e a UE desde 2004, e de estas influenciarem conjuntamente as políticas dos seus Estados Membros respetivos, a UE construiu a sua própria estratégia e programas espaciais com um caráter muito mais supranacional do que a ESA (Sagath et al., 2019, 43). Além dessa diferença clara de natureza política, estas duas organizações têm membros, competências, regras e procedimentos distintos, que justificam uma ligação também diferenciada com as questões de segurança e defesa – apesar de convergente, como será visto mais adiante. Ademais, diferentemente da ESA, a preocupação com a segurança espacial no âmbito da UE não remete apenas para a proteção dos recursos espaciais e do próprio planeta, mas também de forma crítica para uma “finalidade política” que se prende com uma procura de significado dentro da própria UE (Bickerton, 2010). Noutros termos, sugere-se aqui que, além de ter uma funcionalidade instrumental e material específica, a afirmação de uma política espacial pela UE confere-lhe também os meios para se definir enquanto objeto político com uma identidade de segurança e defesa mais forte.

A arquitetura espacial da UE compreende uma constelação institucional, organizacional e infraestrutural bastante diversificada, ilustrando no geral uma omnipresença do espaço nas áreas políticas mais prioritárias para a UE. Primeiramente, existe um envolvimento abrangente das várias instituições europeias no desenho e afirmação de uma política europeia do espaço, que é viabilizado pelos artigos 4º e 189º (TFUE) do Tratado de Lisboa (2009), os quais mencionam pela primeira vez de forma explícita o espaço enquanto competência direta e partilhada da UE. Mais especificamente, no artigo 4.3º (TFUE), é estipulado que a competência da UE para desenvolver ações e executar programas nos domínios da investigação, desenvolvimento tecnológico e do espaço não é impeditiva de os Estados Membros exercerem a sua. Já o artigo 189º (TFUE) especifica os objetivos da política espacial europeia como sendo o progresso

científico e técnico, a competitividade industrial e a execução das suas políticas, dando competências ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE para legislar nesta matéria de acordo com o método legislativo ordinário. Este mesmo artigo refere ainda que a UE estabelece a articulação necessária com a ESA. Ao nível institucional, estão assim envolvidos, por exemplo, o Parlamento Europeu (Sigalas, 2016), o Conselho da UE (Athanasopoulos, 2016), o Tribunal Europeu (Forganni, 2016) e o Banco Europeu de Investimento (De Concini e Toth, 2019). No entanto, é a Comissão Europeia a mais preponderante; usufruindo do direito de iniciativa, e na sua qualidade de “*agenda-setter*”, “*policy entrepreneur*”, e guardião dos tratados, é dela que provém a visão e a formulação estratégica espacial fundamental da UE (Marta e Stephenson, 2016, 98).

É, portanto, a Comissão Europeia quem adota em 2016 a “Estratégia Espacial para a Europa”, enunciada em torno de quatro eixos principais: (1) a maximização dos benefícios espaciais para a sociedade e para a economia da UE; (2) a competitividade e a inovação do setor espacial europeu; (3) a autonomia europeia no acesso a um espaço seguro; (4) o desenvolvimento e promoção da cooperação internacional nas matérias espaciais (COM (2016) 705). Para atingir os objetivos inerentes à sua Estratégia, duas áreas-chave aparecem como elementares, nomeadamente a investigação, inovação e desenvolvimento de competências; e o empreendedorismo e as novas atividades empresariais (ESPI, 2019, 55).

Desde 2021, é a nova Agência da UE para o Programa Espacial (EUSPA) que concentra as responsabilidades pela implementação e operacionalização do programa espacial europeu e pelo funcionamento das diversas infraestruturas espaciais europeias (Copernicus, Galileo, Egnos, GOVSATCOM). A sua missão decorre de uma abordagem orientada para os utilizadores e para os cidadãos europeus, para promover o crescimento sustentável, a segurança e

proteção da UE.¹³⁵ No seu conjunto, as instituições europeias têm tido um papel crítico na promoção e popularização da política espacial da UE, usando de um quadro marcadamente liberal, no qual predominam justificações económicas, numa ambição de liderança tecnológica e competitividade que beneficie antes de mais os cidadãos europeus e a segurança planetária (Council of the EU, 2011; De Concini e Toth, 2019; Sigalas, 2016). Importa entender a importância dessa argumentação face aos recursos financeiros significativos que a UE destina à inovação tecnológica necessária a este empreendimento; o orçamento para o espaço proposto para o período 2021-2027 é de 14,88 mil milhões de Euros, sensivelmente o triplo do orçamento relativo ao período 2007-2013.

Ao nível das infraestruturas, a UE tem os programas Copernicus e Galileo como os mais emblemáticos e decisivos para a sua arquitetura espacial. O Copernicus é o programa de observação da Terra da UE coordenado e gerido pela Comissão, baseado em observações por um conjunto de satélites e de sistemas *in situ* – estações terrestres com sensores em terra, ar e mar – que fornecem dados ambientais quase em tempo real relativos a seis grupos temáticos: atmosfera, meio marinho, meio terrestre, alterações climáticas, segurança, emergências. Os principais utilizadores dos serviços Copernicus são “decisores políticos e autoridades públicas que necessitam de informação para elaborar legislação e políticas ambientais ou tomar decisões críticas na eventualidade de uma emergência como uma catástrofe natural ou uma crise humanitária”.¹³⁶ É, pois, de salientar que, no âmbito das aplicações de segurança, o serviço do Copernicus fornece informações críticas na vigilância de fronteiras (pela Frontex), vigilância marítima (pela Agência Europeia de

¹³⁵ Dados relativos à EUSPA consultados e retirados da sua página oficial: <https://www.euspa.europa.eu/>

¹³⁶ Dados relativos ao programa Copernicus consultados e retirados da página oficial: www.copernicus.eu

Segurança Marítima), e apoio à ação externa da UE, na alçada do Centro de Satélites da UE (SatCenUE). A operação e coordenação do fornecimento de dados dos satélites, assim como o controlo das infraestruturas terrestres são da responsabilidade partilhada da ESA e da EUMETSAT, a agência europeia que explora os satélites meteorológicos. O Copernicus assegura assim o acesso autónomo da Europa à informação sobre o seu ambiente e a sua segurança.

Galileo é o sistema global de navegação por satélite europeu, que fornece desde 2016 dados de posicionamento global, essenciais à geolocalização e cronometria aplicadas nas ciências, agricultura, sistemas de transporte e resposta a emergências, por exemplo. Anteriormente, este tipo de dados por satélite tinha sido fornecido pelos EUA através do *Global Positioning System* (GPS), e pela Rússia através do GLONASS.¹³⁷ Diferentemente de ambos estes sistemas, o Galileo está sob controlo civil. Na área da segurança e defesa, os dados provenientes do Galileo são usados no âmbito da Frontex e das missões de manutenção da paz, mas também em operações de localização e navegação para tropas e veículos terrestres, marítimos e aéreos, mas também de entrega de cargas, resgate, busca e salvamento, entre outras (ESPI, 2018, 18).

O espaço para a defesa e a defesa do espaço

As características da arquitetura espacial apresentadas até aqui deixam largamente antever uma visão bastante abrangente da segurança espacial que envolve a necessidade de proteger o planeta de ameaças externas, mas também de proteger um modo de vida e assegurar um desempenho eficiente das normais atividades de

¹³⁷ Dados relativos ao programa Galileo consultados e retirados da página oficial da EUSPA: <https://www.euspa.europa.eu/european-space/galileo/What-Galileo>

segurança levadas a cabo na Terra. A UE tende a ser vista como um ator de segurança por excelência, com uma gama cada vez maior de atividades associadas à segurança espacial que exigem novos e intensificados níveis de cooperação regional (Peoples 2011, 2006). Na verdade, inúmeras têm sido as críticas que apontam tanto para a securitização do espaço pela UE, como para a militarização do programa espacial europeu no geral, implicando até a ESA (Athanasopoulos, 2016; Klimburg-Witjes, 2021; Oikonomou, 2020; Ryan, 2020; Sheehan, 2009). No entanto, é necessário contrabalançar essas críticas com o facto de o campo da segurança europeia não seguir mais do que tendências que são comuns à segurança internacional, seja ao nível conceptual, da identificação de ameaças, ao nível da área espacial ou cibernética. Mais concretamente, tal implica que as ameaças atuais são globais, transnacionais, acontecem frequentemente em simultâneo e afetam vários alvos (Legai, 2020). Nesse sentido, a política espacial da UE visa de facto dominar problemas de segurança que são multidimensionais, abordando-os em várias frentes e atividades, assegurando a sua liberdade estratégica de ação (idem).

Dentro da UE, existe uma aparente ambivalência quanto à relação das políticas espaciais com o setor da segurança e defesa. Por um lado, os textos e declarações oficiais da UE relativos à política espacial europeia tendem a securitizar o espaço, expondo preocupação com a identificação e resposta a ameaças (Ryan, 2020). Nesse sentido, as instituições da UE têm invocado práticas estabelecidas pelos EUA como forma de legitimar a expansão da agenda da política espacial europeia rumo à militarização, em especial o Parlamento Europeu, que tem estado na frente do processo de referência aos EUA e da sua incorporação na fundamentação para o desenvolvimento de uma política espacial europeia (Oikonomou, 2020). É ainda possível encontrar nas diferentes instituições europeias expressões ideológicas que descrevem o espaço enquanto campo indispensável de sobrevivência

da UE (Oikonomou, 2017; Sigalas, 2016). A Comissão Europeia, em particular, tem defendido que os serviços do espaço fortalecem tanto a capacidade da UE como a dos Estados Membros para fazer face aos desafios securitários; que as tecnologias, infraestruturas e serviços do espaço servem objetivos tanto civis como de defesa; que as sinergias entre as áreas civil e de defesa permitem reduzir despesas, aumentar a resiliência, aumentar a eficiência (ESPI, 2018, 18).

Mas, por outro lado, a evolução da política espacial europeia, da sua governação e dos seus programas tem sido dominada pelo antagonismo ao envolvimento do setor da defesa, assim como pelo antagonismo político, pelo menos ao nível discursivo (Adriaensen et al., 2020). Historicamente, de facto, as atividades espaciais têm sido articuladas ao nível *nacional*, em colaboração estreita com os programas espaciais militares nacionais (ESPI, 2018, 40). Perante o número significativo de Estados europeus que são membros simultâneos da ESA, da UE, da Agência Europeia de Defesa (AED) e da OTAN (cf. França, Alemanha, Itália, Espanha, Bélgica, Países Baixos, Suécia, Áustria, Polónia, Luxemburgo, Grécia e Portugal), é visível o desafio de reconciliar a relação potencialmente antagónica entre a securitização do espaço na estratégia europeia e o antagonismo político e militar demonstrado pelos Estados Membros.

No entanto, olhando para o que de concretamente tem sido defendido ao nível estratégico e implementado ao nível institucional, esse antagonismo aparece como sendo determinado principalmente pelas posições de alguns Estados Membros, e não pela UE. Para Charles Michel, atual presidente do Conselho Europeu, o desenvolvimento do setor espacial europeu é essencial para reforçar a autonomia estratégica da UE, “objetivo principal da nossa geração” (Conselho Europeu, 2021). E aqui, importa realçar a noção de *autonomia estratégica*, que é atualmente o objetivo norteador e a derradeira finalidade de muitas das políticas vitais da UE como a energia, a economia, a tecnologia e a segurança e defesa. Há já muito tempo que a expressão faz parte

do jargão comum da UE, tendo emergido no campo da indústria de defesa e sido por muito tempo reduzida às questões de segurança e defesa. Mas tal conceção constitui um problema, na opinião do atual Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança – e também vice-presidente da Comissão – Josep Borrell (2020). Este explica nomeadamente que a interdependência económica experienciada hoje tem-se tornado cada vez mais conflituosa ao nível político, e que a Europa não pode continuar a depender exclusivamente da sua aliança com os EUA num período em que outras potências como a China e a Índia se tornaram cada vez mais relevantes na agenda internacional. Nesse sentido, a autonomia estratégica é não só “um processo de sobrevivência política”, como também uma forma de a UE conseguir trabalhar significativamente com a administração Biden e alcançar um multilateralismo efetivo (idem). Noutros termos, tal implica que apesar da proeminência da defesa na conceção da autonomia estratégica, este setor não deixa de ser contemplado em interdependência com outros como a energia e a economia para a concretização da autonomia estratégica.

Não obstante, a criação, em 2019, de uma nova direção-geral na Comissão dedicada à indústria da defesa e do espaço, a DG DEFIS, aponta claramente para a importância de uma capacidade industrial autónoma na UE que produza a sua própria infraestrutura espacial e reduza assim os custos e a dependência de fornecedores de fora da Europa. Ainda ao nível da defesa, a AED identifica o espaço como uma das cinco áreas estratégicas, na qual devem ser desenvolvidas capacidades, juntamente com o ar, terra, mar e ciberespaço. A AED reconhece o espaço como um “potencial teatro de operações”, mas também como um “facilitador estratégico de apoio a todos os outros domínios da defesa”.¹³⁸ Na verdade, a informação sensível usada no

¹³⁸ Dados relativos à AED consultados e retirados do sítio oficial: <https://eda.europa.eu/what-we-do/capability-development/space>

âmbito da PCSD depende consideravelmente de uma infraestrutura espacial sofisticada (Hörber, 2016b, 60). O programa da UE de comunicações governamentais por satélite (GOVSATCOM) fornece justamente à UE e seus Estados Membros ligações de comunicação seguras por satélite para missões e operações críticas. A sua forte dimensão securitária permite assim conectar sítios remotos que requerem comunicações por satélite, como as ilhas do Pacífico, Ártico, etc. que podem depender de meios fornecidos por operadores comerciais, por vezes de países terceiros (ESPI, 2018, 20). E perante a dependência crescente dos sistemas espaciais para a realização de operações militares, e num contexto de tensão internacional exacerbada, inclusive na área espacial, os recursos espaciais são cada vez mais alvos potenciais, tanto em tempos de guerra, como de paz – há de facto vários Estados que realizam atividades numa “zona cinzenta” (ESPI, 2020, 6). Trata-se assim tanto de usar o espaço para fins de segurança e defesa, como de defender e proteger os recursos e sistemas espaciais.

Nesse contexto, além de a UE e a ESA já terem assinado um acordo-quadro de cooperação em 2003, a partir do qual conselhos espaciais conjuntos foram estabelecidos como prática comum destinada a desenvolver um programa espacial europeu global, a AED tem um acordo administrativo específico com a ESA desde 2011 que visa aprofundar sinergias entre as aplicações civis e militares dos recursos espaciais, como forma de reforçar as capacidades europeias de gestão de crises e na área da PCSD, reconhecendo a importância da competitividade industrial e das questões de não-dependência europeia (AED e ESA, 2011). Para Nina Klimburg-Witjes (2021, 15), a ESA ultrapassou os seus limites ao colaborar com partes militares como a AED, entrando em choque com os seus próprios princípios originais; a autora considera que a ESA foi longe demais ao querer manter-se relevante e continuar a receber financiamento da UE, quando na verdade tem entre os seus membros Estados que não

pertencem sequer à UE. Facto é que estes elementos, no seu conjunto, apontam para uma *militarização* do espaço, compreendida como o uso do espaço para fins militares, e a não ser confundida com o armamento do espaço, que consiste em colocar sistemas de armamento em órbita em redor da Terra (Mutschler e Venet, 2012).

Por fim, embora a autonomia seja um objetivo geral para todos os atores espaciais, esta não pode ser alcançada sem coordenação e cooperação entre os países europeus (ESPI, 2018, 43), em particular na área da segurança e defesa, em que é o Estado-nação a deter a derradeira prerrogativa. Tal significa que as abordagens de segurança nacional de cada Estado-Membro têm interagido, e evoluído a par com todos os elementos de teor intergovernamental e supranacional expostos ao longo deste capítulo. Ora, neste campo, as assimetrias e diferenças são consideráveis. Tradicionalmente, potências europeias maiores como a França, a Alemanha e o Reino Unido – apesar de este último já não ser membro da UE, é membro da ESA – sempre valorizaram a importância da segurança no espaço nos seus programas nacionais, inclusive em documentos estratégicos de defesa que advogam uma utilização transparente e sustentável do espaço. Como referido anteriormente, a França, por exemplo, sempre foi fortemente motivada pela não-dependência europeia, envolvendo tecnologias espaciais na sua tomada de decisões (Sagath et al., 2019, 51). E atualmente, os ministérios responsáveis pelo programa espacial francês são tanto o Ministério da Educação e Investigação, como o Ministério das Forças Armadas, pois a Defesa é um dos quatro domínios de atividade a par com as Ciências, Observação e Telecomunicações. Mandatado pelo Ministério das Forças Armadas, o CNES está altamente envolvido no desenvolvimento e operação dos satélites militares do país, e atua como autoridade contratante para a maioria das componentes espaciais dos programas de defesa, tornando a tecnologia de dupla utilização nalgo que é muito procurado (ESPI, 2019, 14-15). Em conformidade, tem acelerado a

adoção de estratégias nacionais de defesa para o espaço; a França já implementa uma estratégia de defesa espacial desde 2019, a Alemanha estabeleceu um novo comando espacial militar em 2021, e o Reino Unido publicou a sua estratégia de defesa espacial em fevereiro de 2022.

Contudo, até mesmo Portugal, que é um Estado-Membro mais pequeno, com recursos mais modestos, com um programa espacial bem mais recente em expansão,¹³⁹ e que foi inicialmente mais contido na associação do espaço à defesa, tem acompanhado a tendência. Após uma fase inicial do seu programa (2019-2020) em que as ligações à dimensão da defesa estiveram largamente ausentes, com exceção ao facto de o Ministério da Defesa Nacional (MDN) ser um dos membros fundadores, a *Portugal Space* veio a especificar de forma um pouco mais visível no seu website a partir do início de 2021 que foi criada uma divisão para servir as necessidades de defesa, segurança e proteção, trabalhando para, e com, o MDN para responder às exigências de todos os ramos da defesa. Também foi publicada em 2021 a “Estratégia Nacional de Defesa para o Espaço 2020-2030”, numa convergência com as expectativas e tendências europeias. Nesta estratégia de defesa para o espaço, a importância geoestratégica do Atlântico é fundamental na formulação das responsabilidades de Portugal para com a soberania e jurisdição sobre o Atlântico, especialmente no que respeita à vigilância e controlo das atividades criminosas que ameaçam a segurança nacional e euro-atlântica, mas também no reforço das capacidades da OTAN (MDN, 2021, 2). É ainda especificado que a ação das Forças Armadas deve também ser reforçada através da exploração do espaço, em particular sobre o Atlântico, onde a liberdade de operar e a autonomia devem ser garantidas (MDN, 2021, 15). No entanto,

¹³⁹ Apesar de ser membro da ESA desde 2000, a estratégia espacial portuguesa e a agência espacial nacional *Portugal Space* datam de 2018 e 2019, respetivamente.

e diferentemente do CNES por exemplo, Portugal ainda segue uma divisão de competências mais tradicional, preferindo uma estreita cooperação entre o civil e o militar, do que uma fusão completa.

Conclusão

Apesar de (mais) tardia, a integração europeia espacial tem avançado exponencialmente no século XXI. Esta progressão tem ocorrido de forma atípica comparativamente com outras áreas; com base no *acquis* da ESA, e em estreita ligação com ela, a UE reforçou a dimensão política e financeira da integração espacial europeia para o benefício da sua economia, dos seus cidadãos, da sua segurança e da sua indústria de defesa. Assim, a arquitetura espacial europeia atual comporta diferentes níveis de *membership* ao incluir membros extra-UE, com os quais partilha recursos e infraestruturas coletivos.

Neste capítulo, optou-se por explorar a ligação da política espacial europeia com o setor da segurança e defesa, a qual não representa, contudo, a totalidade dos debates e das questões pertinentes a ter em conta. A UE também protagoniza, por exemplo, uma importante iniciativa de diplomacia espacial que delinea no âmbito da PESC um Código de Conduta Espacial que estabelece boas práticas e normas para o comportamento dos atores espaciais no espaço, e cuja versão preliminar foi preparada pela presidência portuguesa do Conselho da UE em 2007 (Lele, 2012).

Foi observada a força do impulso europeu para o espaço ao nível do importante orçamento que lhe é dedicado, assim como ao nível dos arranjos cooperativos entre as instituições europeias, das suas estratégias, práticas e discursos, cujas tendências securitizantes são frequentemente criticadas por contribuírem para a militarização do espaço e potencialmente para um ambiente securitário mais tenso. Se inicialmente a UE popularizou o setor espacial em torno de uma

narrativa centrada no bem-estar dos cidadãos e nas potencialidades socioeconómicas das aplicações civis do espaço (Council of the EU, 2011), um contexto espacial cada vez mais disputado ao nível global e um ambiente estratégico dominado pela interdependência e volatilidade tornaram cada vez mais premente a necessidade de convergir para uma integração do espaço também ao nível da segurança e defesa. Esta trajetória acaba aliás por representar a evolução de muitos dos programas espaciais nacionais na Europa. De um ponto de vista histórico e conjuntural, a reticência dos anos 1970 em associar programas espaciais à área da defesa parece ter desvanecido, testemunhando uma adaptação estratégica de índole tanto funcional quanto política.

Hoje, esta arquitetura espacial complexa torna a UE numa potência espacial em afirmação, pois detém – ou procura desenvolver a prazo – meios para implementar, operar e beneficiar autonomamente de qualquer capacidade relacionada com o espaço e assim apoiar a realização dos seus objetivos (supra)nacionais (Aliberti et al., 2019, 15), um dos quais a autonomia estratégica. Face à envergadura dos recursos necessários a um programa espacial minimamente relevante e bem-sucedido, dificilmente uma nação europeia sozinha poderia alcançar resultados substanciais, pelo que esta integração não é independente da vontade dos Estados. Pelo contrário, a autonomia estratégica depende consideravelmente de cada um dos Estados-Membros, da sua vontade política, investimento e de recursos nacionais, revestindo um papel incontornável para uma integração espacial aprofundada. E tendo em conta a assimetria de meios e capacidades existentes entre Estados Membros como a França e Portugal, por exemplo, o desafio é de facto significativo.

Contudo, com o tempo e o investimento previsto neste campo, é expectável que a UE possa juntar-se ao “clube espacial” (Paikowsky, 2017) exclusivo de nações com maiores capacidades, poder e prestígio, que conseguem elevar-se acima das demais e tornarem-se

exploradoras do espaço. A força da arquitetura espacial europeia provém da soma dos seus Estados Membros e reside precisamente no conjunto de políticas nacionais pós-soberanas e de uma rede partilhada de infraestruturas, que se articulam para formar uma constelação de novos arranjos institucionais, numa configuração pós-moderna que visa, em última análise, tornar mais robusta a *actorness* da UE nas áreas da segurança e defesa.

Referências Bibliográficas

- Adriaensen, M.; Antoni, N.; Giannopapa, C. 2020. Member states' engagement in space and security in the framework of European space policy. In T. Hörber, A. Forganni (org.), *European integration and space policy. A growing security discourse (23-39)*. London: Routledge.
- AED; ESA. 2011. Administrative arrangement between the EDA and the ESA concerning the establishment of their cooperation. Acordo assinado em 20 de junho 2011. Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/aa---eda--esa-20-06-11.pdf> [22.03.2022].
- Al-Rodhan, N.R.F. 2012. *Meta-geopolitics of outer space. An analysis of space power, security and governance*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Aliberti, M.; Cappella, M.; Hrozensky, T. 2019. *Measuring space power. a theoretical and empirical investigation on Europe*. Cham: ESPI & Springer.
- Athanasopoulos, H.K. 2016. Europe's new wilderness. The Council's frames on space policy. In T. Hörber, P. Stephenson (org.) *European Space Policy. European integration and the final frontier (82-97)*. London & New York: Routledge.
- Bickerton, C. 2010. Functionality in EU foreign policy: towards a new research agenda? *Journal of European Integration*, 32 (2), 213-227.
- Borrell, J. 2020. Why European strategic autonomy matters. HR/VP Blog, 3 dezembro 2020. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en [22.03.2022].
- Comissão Europeia. 2016. Uma estratégia especial para a Europa. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité económico e social europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas, 26 outubro 2016. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13758-2016-INIT/pt/pdf> [12.03.2022].
- Conselho Europeu. 2021. Cronologia: política espacial da UE. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-space-programme/timeline/> [13.02.2022].
- Council of the EU. 2011. Towards a space strategy for the EU that benefits its citizens. 3094th Competitiveness Council meeting. Brussels, 31 maio 2011.
- De Concini, A.; Toth, J. 2019. The future of the European space sector. How to leverage Europe's technological leadership and boost investments for space

- ventures. Relatório preparado para a Comissão Europeia pelos serviços de consultoria do Banco Europeu de Investimento.
- ESPI. 2018. Security in Outer Space: rising stakes for Europe. Relatório do European Space Policy Institute 64, agosto 2018.
- ESPI. 2019. Evolution of the role of space agencies. Relatório do European Space Policy Institute 70, outubro 2019.
- ESPI. 2020. Europe, Space and Defence. Relatório do European Space Policy Institute 72, fevereiro 2020.
- Euroconsult. 2022. Euroconsult estimates that the global space economy totaled \$370 billion in 2021. Press release, 11 janeiro 2022. Disponível em: <https://www.euroconsult-ec.com/press-release/euroconsult-estimates-that-the-global-space-economy-totaled-370-billion-in-2021/> [24.01.2022].
- Forganni, A. 2016. Role of the Court of Justice of the EU in the development of EU space policy. In T. Hörber; P. Stephenson (org.) European Space Policy. European integration and the final frontier (114-127). London & New York: Routledge.
- Giannopapa, C; Adriaensen, M.; Sagath, D. 2016. The Member States of the European Space Agency. National governance structures, priorities and motivations for engaging in space. In T. Hörber; P. Stephenson (org.) European Space Policy. European integration and the final frontier (173-190). London & New York: Routledge.
- Goswami, N. 2022. The second space race: democratic outcomes for the future of space. Georgetown Journal of International Affairs, 25 janeiro 2022. Disponível em: <https://gjia.georgetown.edu/2022/01/25/the-second-space-race-democratic-outcomes-for-the-future-of-space/> [05.02.2022].
- Hörber, T.C. 2016a. Chaos or consolidation? Post-war space policy in Europe. In T. Hörber; P. Stephenson (org.) European Space Policy. European integration and the final frontier (cap.1, 15-29). London & New York: Routledge.
- Hörber, T.C. 2016b. The European Space Agency and the European Union. In T. Hörber; P. Stephenson (org.) European Space Policy. European integration and the final frontier (cap. 3, 53-65). London & New York: Routledge.
- Hörber, T.; Forganni, A. 2020. European integration and space policy. A growing security discourse. London & New York: Routledge.
- Klimburg-Witjes, N. 2021. Shifting articulations of space and security: boundary work in European space policy making. European Security (open access). DOI: 10.1080/09662839.2021.1890039.
- Krige, J. 1992. The rise and fall of ESRO's first major scientific project, the large astronomical satellite (Las). History and technology, 9 (1-4), 1-26.
- Legai, P. 2020. Space, an indispensable dimension to the credibility of EU external action. In T. Hörber; Forganni, A. (org.) European integration and space policy. A growing security discourse (153-170). London & New York: Routledge.
- Lele, A. 2012. Decoding the International Code of Conduct for Outer Space activities. New Delhi: Pentagon Security International.
- Marta, L.; Stephenson, P. 2016. Role of the European Commission in framing European space policy. In T. Hörber; P. Stephenson (org.) European space policy. European integration and the final frontier (98-113). Oxon & New York: Routledge.

- Ministério da Defesa Nacional. 2021. Estratégia de Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Estrategia-Defesa-Nacional-Espaco_2020-2030.pdf [22.03.2022].
- Mutschler, M.; Venet, C. 2012. The EU as an emerging actor in space security? *Space Policy*, 27 (2), 118-124.
- Oikonomou, I. 2017. 'All u need is space': popularizing EU space policy. *Space Policy*, 1-7.
- Oikonomou, I. 2020. The strategic utilisation of the US in EU space policy discourse. In T. Hörber; A. Forganni (org.) *European integration and space policy. A growing security discourse (40-55)*. London & New York: Routledge.
- Paikowsky, D. 2017. *The power of the space club*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peoples, C. 2011. The securitization of outer space: challenges for arms control. *Contemporary Security Policy*, 32 (1), 76-98.
- Ramos, C.; Vila Maior, P. 2007. Perspectivas teóricas sobre a integração europeia. *Relações Internacionais*, 16, 103-116.
- Ryan, L. 2020. Security and the discourse of risk in European space policy. In T. Hörber; A. Forganni (org.) *European integration and space policy. A growing security discourse (75-96)*. London & New York: Routledge.
- Sagath, D.; Papadimitriou, A.; Adriaensen, M.; Giannopapa, C. 2018. Space strategy and governance of ESA small member states. *Acta Astronautica*, 142, 112-120.
- Sagath, D.; Vasko, C.; van Burg, E.; Giannopapa, C. 2019. Development of national space governance and policy trends in member states of the ESA. *Acta Astronautica*, 165, 43-53.
- Sheehan, M. 2009. Profaning the path to the sacred. The militarisation of the European space programme. In N. Bormann; M. Sheehan (org.) *Securing outer space (170-185)*. London and New York: Routledge.
- Sigalas, E. 2016. Europe in space. The European Parliament's justification arsenal. In T. Hörber; P. Stephenson (org.) *European space policy. European integration and the final frontier (66-81)*. Oxon & New York: Routledge.
- Smith, M. 2003. The framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework? *Journal of European Public Policy*, 10 (4), 556-575.
- Tratado de Lisboa. 2012. Versão consolidada do Jornal Oficial da UE C 326, 26 outubro 2012.

Sítios web

- Agência Europeia de Defesa: <https://eda.europa.eu/>
- Agência Espacial Europeia: <https://www.esa.int/>
- Agência espacial portuguesa: <https://ptspace.pt/>
- Agência da UE para o Programa Espacial: <https://www.euspa.europa.eu/>
- Programa Copernicus: <https://www.copernicus.eu/en>

(Página deixada propositadamente em branco)

**A UE, AS MISSÕES INTERNACIONAIS NO HAITI
E OS OBSTÁCULOS PARA A PAZ**
**THE EU, INTERNATIONAL MISSIONS IN HAITI
AND OBSTACLES TO PEACE**

Renata Cabral de Sá Porto Barbosa

Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia
renatac@gmail.com

Resumo: O território do Haiti tem sido palco de sucessivas tentativas de promoção da paz desde 1993, data da primeira intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU) no país. Com a justificativa de levar estabilidade à região, forças tradicionalmente formadas por atores que enquadram suas práticas em fundamentos da lógica dominante do intervencionismo global encontraram ali um cenário complexo, que necessitava de mudanças estruturais amplas. Este capítulo examina de forma crítica a participação de um desses atores, a União Europeia (UE), nas missões de paz no país. O trabalho aborda a contribuição dos estudos para a paz para a fundamentação e o desenho das operações de paz que são hoje levadas a cabo globalmente, as críticas a essa forma de intervencionismo e as consequências da permanência internacional em solo haitiano para a construção de um cenário de paz positiva no país.

Palavras-Chave: Intervencionismo global, Estudos para a Paz; Haiti; missões de paz, União Europeia

Abstract: The territory of Haiti has been the scene of successive attempts to promote peace since 1993, when the United Nations (UN) first intervened in the country. Justified based on bringing stability to the region, forces traditionally composed of actors that forge their practices in the dominant logic of global interventionism found in Haiti a complex scenario, which required broad structural changes. This chapter critically analyses the participation of one of these actors, the European Union (UE), in the peace missions implemented in the country. The work addresses the contribution of Peace Studies to the foundation of peace operations that are currently carried out globally, the criticisms of this form of interventionism and the consequences of the international presence on Haitian soil for the construction of a scenario of positive peace in the country.

Keywords: Global Interventionism, Peace Studies, Haiti, Peace Missions, European Union

Introdução

Embora a corrente de pensamento dos estudos para a paz tenha sido criada com o objetivo de emancipar os povos e provocar uma transformação profunda da realidade, as dinâmicas globais de dominação entre os atores internacionais acabaram por eclipsar esses ideais, que serviram de inspiração para a concepção das missões de paz contemporâneas. A padronização dos esforços dispensados para transformar sociedades não-ocidentais em sociedades modernas, democráticas e com economias de mercado, entendida como a melhor

forma de evitar conflitos — a chamada paz liberal — mostrou-se também complexa e problemática (Pureza e Cravo, 2005).

Apesar de estar em crise, na prática, o modelo de paz liberal ainda norteia a concepção e implementação das missões internacionais pelos atores mais influentes do sistema internacional, como a União Europeia (UE). O reconhecimento de novos tipos de crise e emergências, de natureza mais complexa e que resultam também de ação política e do alargamento do conceito de segurança, ajudam a explicar o alargamento dos objetivos e o posicionamento e envolvimento nesta área também por parte da UE (Nascimento, 2022), a qual se tem progressivamente afirmado como ator internacional em termos de gestão de crises, resolução de conflitos e consolidação da paz (Tercovitch, 2014). Uma das dimensões que mais se têm salientado a este nível é a humanitária, área em que a UE se tem afirmado sobretudo a partir da criação do ECHO, Departamento de Coordenação da Ação Humanitária. Neste contexto, o Haiti tornou-se também um exemplo ilustrativo (Nascimento, 2022), como veremos.

O objetivo deste artigo é analisar, de forma crítica, o papel da União Europeia na promoção da paz no Haiti desde o início da década de 1990 quando as primeiras operações de paz das Nações Unidas são implementadas no país. Primeiramente, aborda-se a influência dos estudos para a paz para a moldagem do pensamento e das práticas de intervencionismo global atuais. Em seguida, olhamos para o papel da UE na promoção da paz, dando especial atenção à sua ação no Haiti. Por fim, o artigo analisa as críticas ao modelo e suas consequências.

Os estudos para a paz e o intervencionismo global

Dois pontos fundamentais marcam a relevância do contributo dos estudos para a paz para a prática e a teoria do intervencionismo

global hoje: a proposta de redefinição do que se entende por paz e violência; e o apontamento de formas concretas de intervenção nos casos de conflitos violentos (Cravo, Lopes e Roque, 2018). Os estudos para a paz têm como marco fundador a criação, em 1959, do *Peace Research Institute* de Oslo pelo norueguês Johan Galtung. Ao contrário dos estudos sobre segurança, o pensamento de Galtung rejeita a ideia de que a guerra seria uma “constante a ser gerida” na relação entre os Estados e a violência, uma “condição inescapável” ao ser humano (Freire e Lopes, 2008). Assim, Galtung inaugura um novo conceito de paz, com duas dimensões distintas: paz negativa (a ausência de violência ou guerra) e paz positiva (a integração da sociedade humana) (Galtung, 1969).

Ao partir do pressuposto de que uma das definições de paz seria a ausência de violência, Galtung defende ser necessário definir o conceito de violência de forma “ampla o suficiente para incluir suas variações mais significativas” e, ao mesmo tempo, “suficientemente específica para servir como base para ações concretas” (Galtung, 1969, 168). O autor sugere, então, que “a violência está presente quando os seres humanos são influenciados de forma a que as suas realizações mentais e somáticas fiquem abaixo de seu potencial” (1969, 168). A violência aumentaria, desse modo, a distância entre o potencial (“o que poderia ter sido”) e o real (“o que de fato é”).

A partir de 1990, Galtung cria a ideia do triângulo da violência, modelo aplicado à análise de conflitos que representa uma das grandes contribuições do autor para a teoria dos Estudos para a Paz (Ramsbotham et al., 2011). Cada vértice do triângulo corresponderia a uma dimensão da violência — direta, estrutural e cultural. Uma diferença notável entre as três dimensões é a relação temporal entre elas. A violência direta seria um “evento”; a estrutural, um “processo”; e a cultural, uma “permanência”, defende Galtung (1990, 294). Na violência direta, formas de violência física ou psicológica são dirigidas diretamente a uma pessoa. Na estrutural, ela se dá

de forma indireta, como resultado da estrutura social, uma forma de “injustiça social” (Galtung, 1969, 183). A cultural, por sua vez, representa “qualquer aspeto da cultura que possa ser usado para legitimar a violência em sua forma direta ou estrutural” (Galtung, 1990, 291).

Ao aplicar tais ideias na prática do intervencionismo global, Galtung cria então os conceitos de manutenção da paz (*peacekeeping*), restabelecimento da paz (*peacemaking*) e, pela primeira vez, usa a expressão consolidação da paz (*peacebuilding*). Em seu texto basilar de 1976, “Three approaches to peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding”, o autor qualifica o último como a mais eficiente forma de reduzir a probabilidade de ocorrência de violência (Galtung, 1976, 297). Inspirado pela reflexão teórica de Galtung, em 1992, o então secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Boutros Boutros-Ghali, inclui, entre as respostas da organização aos conflitos internacionais, ao lado da diplomacia preventiva, das operações de *peacemaking* e *peacekeeping*, a noção de *peacebuilding post-conflict*, ou consolidação da paz pós-conflito. Neste documento, a nova forma de atuação é definida como ação “para identificar e apoiar estruturas que fortaleçam e solidifiquem a paz de forma a evitar um retorno ao conflito” (ONU, 1992). Como ideia de fundo, está a proposta de Galtung de ampliar os esforços por uma paz positiva para que a ausência de violência direta, ou paz negativa, se consolidasse (Cravo, Lopes e Roque, 2018, 172).

Apesar de as Nações Unidas terem sido responsáveis por institucionalizar tal modelo de intervenção, cederam seu “monopólio” a organizações de âmbito regional, como a União Europeia ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), entre outras, que teriam assumido “a prática da promoção internacional da paz e da estabilidade” (Cravo, Lopes e Roque, 2018, 173). Segundo destacam as autoras, uma característica recorrente no caso da UE, seja na sua atuação no âmbito da segurança seja no apoio ao desenvolvimento,

é que os Estados Membros responsáveis por cada missão são, em geral, ex-colonizadores do país a ser protegido. Justifica-se essa particularidade pelo conhecimento aprofundado que possuiriam da região e de suas instituições, mas também se percebe que as ex-potências reverenciam umas às outras ao recorrer à antiga lógica colonialista de não se aproximar das áreas de influência alheias.

Na sua essência, as operações de paz deveriam fornecer assistência técnica a atores locais em países devastados pela guerra. Na prática, no entanto, as missões promovem nos territórios “um modelo particular de organização política e econômica: a democracia liberal e a economia de mercado”, a chamada “paz liberal” (Paris, 2004, 13). Até meados da década de 1990, a preocupação da comunidade internacional após a eclosão de um conflito era, prioritariamente, com intervenções humanitárias. O limitado sucesso dessa prática, entre outros fatores, levou a uma mudança de estratégia, dessa vez voltada para a resolução de conflitos e à reconstrução pós-guerra (Duffield, 2001). Tradicionalmente, as operações modernas de *peacebuilding* incluem a promoção de direitos civis e políticos, como liberdades de expressão, associação, direito de movimento e liberdade de imprensa; o incentivo à criação de uma Constituição; treino e formação de profissionais ligados à polícia e ao poder judiciário; desenvolvimento de organizações da sociedade civil independentes; estímulos à economia de mercado e ao crescimento de empresas privadas; assim como a convocação de eleições, planejadas, em geral, no início de cada missão (Paris, 2004).

A propagação do liberalismo como grande estratégia de *peacebuilding*, contudo, tem sido amplamente contestada. Paris (2004) problematiza o quanto essa aposta teria sido baseada em dados concretos antes de ser adotada em larga escala e, ainda, se democracia e economia de mercado de fato criaram condições para uma paz estável e duradoura nos países que foram palcos de operações de *peacebuilding* pós-conflito após o fim da Guerra Fria. Para Duffield

(2001), as tentativas de promover a paz liberal têm sido não só objeto de controvérsia, como causadoras de “marcada desigualdade e padrões crescentes de diferenciação regional” (2001, 12).

Por trás dessa proposta de reforma do modelo de governação das sociedades pós-conflito, há uma sofisticada estratégia de comunicação da qual depende a “viabilidade e a legitimidade” do projeto (Richmond, 2006). Apresentada como modelo ideal, a paz liberal pode simplesmente não ser atingível ou exequível em determinado local (Richmond, 2006, 294). Seu objetivo seria transformar as sociedades “disfuncionais e acometidas pela guerra” em entidades “cooperativas, representativas e estáveis” (Duffield, 2001).

Para Michael Doyle (1983), democracias liberais criam o que ele chama de “paz em separado” com seus pares. Alianças entre sociedades que não têm o mesmo caráter liberal tendem a ser mais frágeis e instáveis. Põe-se em causa, no entanto, o fato de que pesquisas como as realizadas por Doyle foram levadas a cabo com economias de mercado tradicionais, e não com economias que adotaram esse padrão tardiamente, como é o caso das sociedades pós-conflito. Quando realizados estudos sobre o comportamento de Estados que tiveram seus regimes políticos modificados de forma substancial, foram encontradas evidências de que essas transformações vêm regularmente acompanhadas de um aumento da violência (Paris, 2004, 45).

A proposta desse modelo de governança tem, ainda, apresentado apenas uma direção: do centro do sistema internacional para sua periferia. O *peacebuilding* contemporâneo seria, segundo essa visão, a nova “missão civilizadora”, numa alusão à justificativa de levar a “civilização” a povos bárbaros, muito usada por potências europeias na época colonial para subjugar sociedades do “Novo Mundo” (Paris, 2002, 638). Neste cenário, os estudos para a paz, que propunham uma crítica aos moldes de intervencionismo vigente, além de um projeto emancipador, foram associados aos modelos de reconstrução

pós-conflito e correm riscos de “instrumentalização” e de perda de capacidade crítica (Pureza e Cravo, 2005). Para nações que enfrentam cenários conflituosos e recebem ajuda externa, como o Haiti, observa-se que o projeto de construção de uma paz positiva fica mais distante à medida que o país se submete a diferentes projetos de tutela política e militar de potências internacionais.

O Haiti e sua história de resistência

Aos olhos estrangeiros, a história haitiana não raramente é percebida como uma sucessão de tragédias ligadas a pobreza, crimes, conflitos e desastres naturais, tradicionalmente associados a raízes locais. A análise do passado desse país, castigado pela escravidão e explorado economicamente por diferentes potências ao longo dos séculos, no entanto, evidencia o papel determinante da violência estrutural para a consolidação de estruturas opressoras e desiguais. Para Farmer (2004), parte do processo de legitimação das estruturas de desigualdade no Haiti fez-se com uma visão eurocêntrica, com o “apagamento ou a distorção da história” como recurso sutil de dessocialização. A estratégia foi essencial para o surgimento dos chamados “relatos hegemônicos”, importantes para criar a narrativa de que o Haiti precisa ser tutelado e suprimir os vestígios da responsabilidade das potências europeias na formação da sociedade haitiana (Farmer, 2004, 307). Quem olha apenas para o presente para explicar a miséria, defende o autor, não conseguirá enxergar como a desigualdade foi “estruturada e legitimada” ao longo do tempo no país.

A Revolução do Haiti (1791) culmina com a independência do país, em 1804, após a derrota das tropas de Napoleão Bonaparte na Batalha de Vertières. Apesar da vitória, as infraestruturas locais foram destruídas ao longo do conflito e estima-se que mais da

metade da população tenha sido morta durante a revolução. Além disso, a rutura não trouxe a almejada autonomia e autodeterminação já que, à época, a França, a ex-metrópole, impôs uma pesada indenização à nova República. Em 1892, o governo haitiano ainda empenhava cinquenta por cento de seu orçamento ao pagamento da dívida à França e aos bancos franceses; em 1914, a proporção chegou a 80% (Henao-Castro, 2018, 366).

Como efeito do pagamento da dívida, recursos que poderiam ter sido investidos no país e no bem-estar de sua população saíram do Haiti, e o montante que ali permaneceu concentrou-se nas mãos de poucas famílias, em gastos militares para fazer frente às constantes ameaças externas a sua independência e na solidificação de uma estrutura econômica baseada na monocultura e na agricultura voltada para exportação. Nesse processo, também o setor público haitiano foi desmontado e substituído por organizações não-governamentais internacionais e grupos de doadores particulares. Como destaca Henao-Castro, essa “extração contínua de riqueza”, assegurada pela cobrança de uma “dívida impagável”, representou a condição para o reconhecimento do país, criando um ciclo “de endividamento perpétuo” para a ex-colônia (Henao-Castro, 2018, 366).

Os Estados Unidos, por sua vez, só reconheceram o Haiti como nação independente em 1862, quase sessenta anos depois da independência. O simbolismo de ser a primeira república do mundo com população majoritariamente negra incomodava as elites brancas e os homens à frente das potências daquele tempo. O medo — traduzido na expressão “haitianismo”, usada com frequência no Brasil e também em países europeus (Borba de Sá, 2016) —, era de que seus grupos ou áreas de influência fossem contaminados pelos ideais revolucionários e ameaçassem subverter o sistema de poder estabelecido. Os norte-americanos e os europeus, entretanto, eram os maiores compradores das mercadorias agrícolas produzidas pelo Haiti, no regime de *plantation*, e essa relação nunca se rompeu (Farmer, 2004).

Após a Guerra Civil Americana (1861-1865), intensificou-se o processo de expansão dos interesses norte-americanos na América Central, Caribe e Pacífico. No Haiti, além do objetivo expansionista, os EUA almejavam a hegemonia na região, ameaçada pela presença de potências europeias. Em 1915, com a promessa de realizar uma intervenção humanitária, tem início a ocupação militar americana no Haiti, que duraria até 1934. Nesse período, os representantes estrangeiros no país tiveram poder de veto sobre as decisões do governo e contaram com o apoio de uma elite local, em troca da manutenção de seus privilégios (Matijascic, 2009).

Após a retirada das tropas, até 1956, a instabilidade marcou o cenário político no Haiti, com sucessivas trocas de presidentes. Para defender seus interesses, os Estados Unidos apoiaram governos paramilitares e militares, que negligenciaram a defesa dos direitos do povo, até que, em 1957, ascendeu ao poder o governo de “Papa Doc”, ou François Duvalier, que tinha como braço armado uma milícia sanguinária chamada “Tons tons macoutes”. O filho Jean-Claude Duvalier, o “Baby Doc”, sucedeu o governo do pai e manteve uma ditadura até 1986 (INFOASID, 2012). Num contexto mundial de bipolaridade, a autocracia haitiana favorecia o bloco ocidental, já que reprimia revoltas populares e a temida expansão do comunismo na região. Em 1986, contudo, teve início uma crise de representatividade no país. O sentimento de revolta de diferentes setores que ansiavam por mudanças sociais e políticas, num cenário em que as instituições se encontravam fragilizadas com escândalos de corrupção, resulta na deposição do governo, e assume o poder uma junta militar. Entre 1986 e 1990, as tentativas de eleições fracassam, e o país passa por uma sequência de golpes de Estado.

Em 1990, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a ONU estabelecem uma missão conjunta de observação eleitoral para garantir eleições democráticas no país. O presidente eleito, Jean-Bertrand Aristide, é deposto oito meses após a posse. Em

1991, a OEA aprova, então, um amplo embargo comercial ao Haiti na tentativa de pressionar o governo tido como ilegítimo a aceitar uma solução democrática. Diferentes países, incluindo potências europeias e Estados Unidos, no entanto, desrespeitam a decisão e, em poucos meses, retomam as relações comerciais que haviam sido suspensas. Nesse contexto, o envolvimento das Nações Unidas começa a tomar forma (Câmara, 1998). Em carta de 1992, o próprio Aristide pede a intervenção da ONU no país, com o que chamou de “missão multidimensional”. Novamente em parceria com a OEA, o então secretário-geral Boutros-Ghali enviou primeiro uma missão técnica, naquele mesmo ano. Em 1993, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprova por unanimidade o envio de uma missão de paz para o Haiti (Câmara, 1998, 119).

A promoção da segurança e da paz no Haiti: da MINUSTAH ao papel da União Europeia

O envolvimento dos países da Europa com o Haiti começa com a chegada de Cristóvão Colombo, em 1492, à ilha Hispaniola; estende-se pelo tempo em que a então colônia francesa ainda se chamava São Domingos e estava distante de conquistar sua independência; e perdura até hoje, em fóruns multilaterais, como a parceria selada com os Acordos de Cotonou (2000), celebrados em Benim, entre a UE e os Países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP) e a própria ONU.

Desde a primeira operação de paz da ONU no país — a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), que durou de 1993 a 1996 —, membros do bloco europeu integram as discussões multilaterais que projetam o futuro do povo haitiano. Entre 1996 e 2000, quatro operações de paz da ONU foram implementadas no país, com o objetivo de treinar a Polícia Nacional do Haiti (PNH), com o objetivo de promover a segurança sem desrespeitar os direitos

humanos. Ainda em 2000, uma nova missão foi implementada, mas o aumento de conflitos locais resultou no seu cancelamento. Neste mesmo ano, houve eleições presidenciais e Jean-Baptiste Aristide foi eleito pela segunda vez, numa votação marcada por suspeitas de fraude. O governo, notadamente autoritário e persecutor de opositores, enfrentou grupos organizados em guerrilhas armadas, e o país mergulhou em guerra civil. Em 2004, perante um cenário político insustentável, o presidente renunciou ao cargo e a ONU passou a ter ingerência direta no país (Guerra et al., 2017). Foi lançada então a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que duraria de 2004 a 2017, com mandato amplo e o compromisso de levar estabilidade política e econômica ao país.

O mandato da missão, estabelecido pela Resolução nº 1542/2004, previa uma série de interferências que, quando problematizadas, mostrou tratar-se da reprodução de um modelo que não levava em conta as particularidades locais, as tradições ou as manifestações de vontade da população. No documento, o compromisso de “promover os princípios de uma governança democrática” e “levar a cabo eleições livres nas esferas parlamentar, municipal e presidencial em data mais breve possível” (CSNU, 2004, 3) evidenciam a tentativa de replicar um modelo ocidental enquadrado no formato da chamada paz liberal, sem que uma consulta à população tenha sido feita antes das determinações, para avaliar outros modelos de democracia mais possíveis ou viáveis para aquela realidade.

Diante das ações levadas a cabo pelas organizações internacionais no Haiti, o autor haitiano Franck Seguy conclui que o país, ainda hoje, “vive uma realidade que pode, sem exagero, ser qualificada de colonial” (Seguy, 2014, 297). Do ponto de vista econômico, questiona-se a ajuda externa recebida e comumente direcionada em primeiro lugar às organizações não-governamentais, que têm sede, em sua maioria, em países europeus e não precisam prestar contas nem ao governo nem a qualquer instituição haitiana. Além disso, a diferença de remuneração

entre o pessoal da missão e os trabalhadores locais criava uma realidade desigual e cercada de injustiças no mundo do trabalho (Seguy, 2014). Quando a MINUSTAH é implementada, fica também evidente o alinhamento do plano de reconstrução do Haiti a diretrizes ligadas à lógica do capitalismo liberal. No documento “Haiti: Interim Poverty Reduction Strategy Paper”, de 2006, elaborado no âmbito do Fundo Monetário Internacional (FMI/IDA, 2006), as propostas de crescimento económico voltam-se para uma melhor inserção do país no mercado internacional e por uma aposta em exportações.

Em 2010, após um sismo de grau 7,2 na escala Richter ter gerado uma catástrofe ainda maior no país, o governo haitiano elaborou o documento “Plan d’Action pour le Relèvement et le Développement d’Haiti” (Governo do Haiti, 2010), onde reforçava o direcionamento para que a reconstrução do país pós-terramoto fosse apoiada em pilares como uma democracia representativa e uma economia competitiva internacionalmente, com ênfase nos setores têxtil e agrícola, bem como na iniciativa privada. Essas escolhas, voltadas para as exportações, levariam a um estreitamento da relação de dependência do país em relação ao mercado internacional, a um aumento de sua “vulnerabilidade externa”, assim como ao “deterioramento das condições de vida e trabalho da população”, “marginalizada da participação ativa em processos decisório” (Guerra e Blanco, 2017, 271). Guerra e Blanco defendem, assim, que operações de paz como a MINUSTAH reproduzem uma matriz ocidental como uma “missão civilizatória” contemporânea, com um paradigma civilizatório que marca sua atuação (Guerra e Blanco, 2017).

Ricardo Seitenfus defende que, no caso do Haiti, a comunidade internacional “não pretende compreender” ou aceitar uma “realidade contraditória”, mas sim

(...)simplesmente estabilizar um poder político instável, normalizar um país anormal e fazer com que os parâmetros

da democracia representativa se imponham. Ao desprezar as raízes sociológicas e antropológicas haitianas, a missão se torna impossível. (Seintenfus, 2016)

Mas o terremoto de 2010 teve também como consequência o agravamento da crise humanitária já existente e despoletou uma resposta massiva por parte da comunidade internacional, incluindo muitos países europeus, sobretudo em termos de ajuda humanitária. É importante salientar que esta intervenção por parte da UE como ator coletivo deu-se num contexto diferente de outros contextos de intervenção. Verificou-se não apenas no quadro de uma crise humanitária resultante de um desastre natural de enorme dimensão que afetou a população e infraestruturas haitianas, mas também toda a comunidade internacional presente no território no quadro das missões de paz internacionais (Nascimento, 2022, 84). A resposta da União Europeia a esta crise humanitária agravada, na sua qualidade de ator de promoção de segurança e estabilidade em termos mais amplos, verificou-se a vários níveis, nomeadamente na reconstrução de infraestruturas básicas – habitação, água e saneamento, ajuda alimentar – com um montante de ajuda muito significativa a rondar os cerca de 100 milhões de euros (ECHO, 2012). Apesar de algumas críticas de descoordenação inicial, o ECHO assumiu o processo de coordenação de toda a resposta humanitária por parte dos países da União, através do Mecanismo Europeu de Proteção Civil, o que permitiu também um certo alinhamento com a agenda de resposta multilateral promovida pela ONU. Esta intervenção, alinhada em torno de uma agenda integrada com objetivos de curto, médio e longo-prazo acabou por contribuir também para a criação do Departamento de Coordenação Operacional e de Resposta a Crises criado em 2010 e da Plataforma de Crises em 2016 (Nascimento, 2022, 85; EEAS, 2016). Neste quadro, e de acordo com Nascimento (2022, 85), a UE acabou por atuar enquanto ator-chapéu para múlti-

plas áreas de intervenção dentro dos objetivos amplos de promoção da paz, incluindo ajuda humanitária, proteção civil e reconstrução pós-crise, esta última dimensão muito próxima daqueles que integravam as missões de Política Comum de Segurança e Defesa, tanto coletivamente no quadro da UE como em articulação com outras organizações e atores internacionais presentes no Haiti e com mandatos mais amplos.

Esta presença da União Europeia no Haiti, de certa forma torna clara a forma como esta se tem procurado afirmar como ator internacional de promoção de uma agenda de paz e segurança em vários contextos, mais ou menos próximos do ponto de vista geográfico.

Conclusão

Como vimos, a União Europeia faz parte de um pequeno conjunto de atores internacionais responsáveis hoje por traçar e influenciar os mandatos das operações de paz contemporâneas e o Haiti não foi uma exceção, contexto em que esteve particularmente envolvida. Contudo, as sucessivas tentativas de “estabilizar” — termo presente no próprio nome da MINUSTAH — ou “reconstruir” o Haiti nos moldes traçados por esses atores, mostram sinais claros de que o caminho seguido até agora não é capaz de atingir os resultados esperados. Pautadas pelo modelo de paz liberal, as missões propõem soluções no âmbito da política e da economia que são importadas de outros países, com diferentes realidades e, mais, agravam as desigualdades e a já desmedida dependência do que trazem esperança de dias melhores.

No caminho para uma relação mais direta entre a ajuda externa e a melhoria das condições de vida de populações vulneráveis como a do Haiti neste momento, está uma mudança de abordagem na construção da paz internacional. Instâncias de diálogos mais aber-

tas com a sociedade haitiana, a criação de espaços de contestação e a elaboração de soluções conjuntas em diferentes esferas são necessárias e prementes. A população haitiana é protagonista de sua história e precisa com urgência vislumbrar um melhor futuro.

Referências Bibliográficas

- Borba de Sá, M. 2016. Haitianismo: medo e ação das elites na produção do Brasil. Associação Brasileira de Relações Internacionais. 3º Seminário de Graduação e Pós-graduação em Relações Internacionais. Florianópolis.
- Câmara, I. 1998. Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana (1991-1994). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Cravo, T. A. 2017. A consolidação da paz. In Branco, C.; Sousa, R.P.; Oliveira, G.C. (org.) *Incurões na Teoria de Resolução de Conflitos* (319-348). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa/OBSERVARE.
- Cravo, T.A.; Lopes, P.D.; Roque, S. 2018. Portugal e a promoção da paz: uma análise crítica de percursos pós-coloniais. e-cadernos CES, 29. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/pdf/3383> [12.05.2022].
- Conselho de Segurança das Nações Unidas. 2004. S/RES/1542 (2004). Resolução 1542. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004)) [12.05.2022].
- Doyle, M. 1983. Kant, liberal legacies and foreign affairs (I). *Philosophy and Public Affairs*, 12 (3), 205-235.
- Duffield, M. 2001. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- ECHO. 2012. Two years of the European Commission's humanitarian aid and civil protection response in Haiti: two years after the earthquake. Brussels: European Commission. Disponível em: https://eeas.europa.eu/archives/delegations/haiti/documents/eu_haiti/action_europe_en_haiti.pdf [14.05.2022].
- EEAS. 2016. Crisis Platform. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/crisis-response_en [14.05.2022].
- Farmer, P. 2004. An Anthropology of Structural Violence. *Current Anthropology*, 45 (3), 305-325.
- FMI/AID. 2006. Haiti: Interim Poverty Reduction Strategy Paper. Disponível em https://web.worldbank.org/archive/website01404/WEB/IMAGES/HAITI_-2.PDF [12.05.2022].
- Freire, M. R.; Lopes, P. 2008. Reconceptualizar a paz e a violência: uma análise crítica. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 82, 13-26.
- Galtung, J. 1976. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. In J. Galtung (org.) *Essays in Peace Research* (283-304), vol. II. Copenhagen: Ejlers.

- Galtung, J. 1964. An Editorial, *Journal of Peace Research*. 1 (1),1-4.
- Galtung, J. 1969. Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6 (3),167-191.
- Galtung, J. 1990. Cultural violence, *Journal of Peace Research*. 27 (3), 439-470.
- Governo do Haiti. (2010). Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haiti. Disponível em <https://reliefweb.int/report/haiti/plan-daction-pour-lerel%C3%A8vement-et-le-d%C3%A9veloppement-national-dha%C3%Afti> [12.05.2022].
- Guerra, L. 2017. Hegemonia, ordem mundial e operações de paz: uma análise da MINUSTAH sob as lentes da Teoria Crítica das Relações Internacionais. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu.
- Guerra, L.; Blanco, R. 2017. A MINUSTAH como uma Missão Civilizatória: Uma Análise Crítica da Política Internacional para a Estabilização do Haiti. *Revista de Estudos Internacionais*, 8, 259-275.
- Hena-Castro, A. 2018. Nietzsche and Haiti: the post-colonial rebirth of tragedy. *Theory & Event*, 21 (2), 358-381.
- INFOASAIID. 2012. Haiti: Media and Telecoms Landscape Guide. Disponível em: https://internews.org/wp-content/uploads/legacy/resources/haiti_media_guide_final_211012_with_retyped_index_19.12.12.pdf [12.05.2022].
- Matijascic, V. 2009. Haiti: uma história de instabilidade política. *Cenário Internacional*, São Paulo.
- Nascimento, D. 2022. Securing Peace Through Humanitarian Action: The EU Response to Complex Emergencies. In M.R. Freire, P.D. Lopes, D. Nascimento e L. Simão (org.) *EU Global Actorness in a World of Contested Leadership Policies, Instruments and Perceptions (73-90)*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Paris, R. 2004. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paris, R. 2002. International Peacebuilding and the 'Mission Civilizatrice'. *Review of International Studies*, 28 (4), 637-655.
- Pugh, M. 2004. Peacekeeping and critical theory. *International Peacekeeping*, 11 (1), 39-58.
- Pureza, J. M.; Moura, T. 2005. Violência(s) e guerra(s): do triângulo ao continuum. *Revista Portuguesa de História*, 37, 45-63
- Pureza, J. M.; Cravo, T. 2005. Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, 5-19.
- Ramsbotham, O.; Woodhouse, T.; Miall, H. 2011. *Contemporary Conflict Resolution*. London: Polity.
- Richmond, O. 2007. *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave Macmillan.
- Richmond, O. 2008. Reclaiming peace in International Relations. *Millenium: Journal of International Studies*, 36 (3), pp. 439-470.
- Richmond, O. 2006. The problem of peace: understanding the 'liberal peace'. *Conflict, Security & Development*, 6 (3), 291-314.

- Séguy, F. 2014. A catástrofe de janeiro de 2010, a "internacional comunitária" e a recolonização do Haiti. Tese de doutoramento. Campinas: UNICAMP.
- Seitenfus R. 2016. O buraco negro da consciência ocidental. *Letras De Hoje*, 50 (5), 62-75.
- Tercovitch, G. 2014. The EEAS Crisis Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (3), 150-157.
- Wallensteen, P.; Sollenberg, M. 2001. Armed Conflict, 1989–2000. *Journal of Peace Research*, 38 (5), 629–644.

CONCLUSÃO
A UE COMO ATOR DE PAZ E SEGURANÇA:
PARA ONDE?
CONCLUSION
THE EU AS A PEACE AND SECURITY ACTOR:
WHERE TO?

Maria Raquel Freire

Não haverá paz na Europa se os Estados forem reconstituídos com base na soberania nacional (...). Os países europeus são demasiado pequenos para garantir aos seus povos a prosperidade e o desenvolvimento social necessários. Os Estados europeus devem constituir-se numa federação (...)

Jean Monnet, reunião do Comité Francês de Libertação Nacional, 5 de agosto de 1943¹⁴⁰

Ainda em contexto de guerra na Europa, Jean Monnet, consultor do governo francês e inspirador do processo de integração europeia, sublinhava a relevância da união entre os Estados europeus para a promoção da paz e da segurança. Jean Monnet acreditava que uma Europa construída em torno de soberanias exclusivistas limitaria a capacidade de pacificação do continente, e que era necessário um projeto que permitisse a convergência dos estados europeus, ainda que com diferenciais. O Plano Schuman, que levaria à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, incarna este ideal e avan-

¹⁴⁰ Disponível em: <https://citacoes.in/autores/jean-monnet/> [21.04.2022].

ça com um processo de integração que nos traz à União Europeia (UE) dos nossos dias. O espírito de paz e as preocupações com a (in)segurança subjazem a todo o processo de integração económica iniciado então. A UE, como projeto político, iria desenvolver-se em torno dos valores da paz, da democracia, da estabilidade, da proteção e promoção de direitos e liberdades fundamentais, e do estado de direito. Estes princípios constitutivos seriam posterior e consecutivamente referenciados em tratados, documentos oficiais, e declarações. E continuam, ainda hoje, a constituir um pilar normativo essencial à identidade do processo de construção e integração europeia.

Apesar da expectativa e das aspirações, a trajetória deste ator não tem sido simples nem fácil. A história da assinatura do Tratado de Roma que institui as Comunidades Europeias em 1957 é prova disso. Depois de uma conturbada viagem de comboio de Bruxelas a Roma, de dias infundáveis a preparar as cópias do Tratado para assinatura com apoio de *stencils* e mimeógrafos numa cave húmida, as cópias prontas a serem assinadas pelos seis líderes fundadores, cuidadosamente espalhadas pelo chão, para que secassem e fossem evitados os efeitos da humidade, são recolhidas pelas equipas de limpeza do edifício e descartadas. No dia da assinatura a pressão do momento leva a uma solução criativa: são preparadas as folhas de assinatura inicial, sendo o restante texto do tratado apenas um conjunto de folhas em branco (Tavares, 2017). Esta história, só recentemente tornada pública, é reveladora dos desafios que este projeto encontra desde o seu início, mas também da capacidade criativa para os ultrapassar. Esta tem sido a história da UE. E mais ainda nos dias de hoje, em contexto de regresso da guerra à Europa, quando os desafios à paz e à segurança europeia são enormes.

A consolidação da integração europeia deu-se desde cedo no nexos interno-externo, ou seja, no pressuposto de que era preciso lidar com diferentes níveis de atuação, implicando os estados-

-membros, a dimensão comunitária, e as relações externas. Um motor fundamental para o desenvolvimento do projeto foi a política de alargamento, que permitiu que os seis estados iniciais se transformassem numa Comunidade de 28 estados, que após o *Brexit* (com efeito desde 1 de janeiro de 2021), foi recontada em 27 países membros. Esta política de crescimento geográfico, com muitas matizes políticas, económicas, sociais e de segurança, entre outras, foi acompanhada do desenvolvimento institucional necessário para permitir o funcionamento desta entidade. O Tratado de Maastricht e o Tratado de Lisboa serão provavelmente dois dos grandes marcos nesta trajetória, consolidando quer a dimensão interna de atuação, clarificando pesos e poderes institucionais, quer a dimensão externa nas novas funções e organismos criados para assegurar a ação externa da UE. Este é assim, desde sempre, um projeto que se identifica com a necessidade constante de reajuste entre contextos e temporalidades, refletindo a agregação contínua entre os vários Estados Membros, bem como a interação social com a sua área de vizinhança e mais além. Com uma agenda cada vez mais marcada por desafios internos, com várias crises económicas, sociais e securitárias a marcarem o percurso europeu, e desafios externos, derivados de um contexto internacional desafiador, em que a ordem pós-Segunda Guerra Mundial tem sido contestada, e a ordem de segurança europeia está claramente em disrupção em resultado da invasão da Ucrânia por parte da Rússia a 24 de fevereiro de 2022, entre muitos outros, os desafios à paz e à segurança são imensos e de natureza diferenciada. Internamente, a crise financeira de 2008 que se prolonga no tempo, a crise social e política que implica, incluindo a consolidação de movimentos políticos de extrema-direita, seguida da crise pandémica e agora da crise ucraniana, marcam um sucessivo confronto com temas difíceis de gerir e que se alinham numa narrativa crescentemente securitária. Esta denota um entendimento amplo de segurança proximamente ligado

a questões para além da integridade territorial e segurança física, como a resiliência societal, o humanitarismo, os fluxos migratórios ou mesmo as alterações climáticas. Contudo, o contexto de ameaça atual, como bem identificado na Bússola Estratégica de março de 2022, o último documento estratégico aprovado no quadro da segurança e defesa europeia, exige o regresso combinado às leituras mais tradicionais de segurança, face à ameaça territorial que a Rússia implica. A segurança e defesa híbridas ganham espaço, e a resiliência e pragmatismo de princípios sublinham quadros referenciais de atuação que cristalizam a identidade da União. Na síntese deste documento, é possível ler-se as seguintes medidas consideradas fundamentais para garantir a segurança:

Impulsionar as capacidades de análise de informações; Criar um conjunto híbrido de instrumentos e equipas de resposta que reúnam diferentes meios de detetar e dar resposta a uma vasta gama de ameaças híbridas; Continuar a desenvolver a política de ciberdefesa da UE a fim de a preparar melhor para a ocorrência de ciberataques e lhes dar resposta; Reforçar a ação nos domínios marítimo, aéreo e espacial, nomeadamente alargando as presenças marítimas coordenadas a outras regiões, a começar pelo Indo-Pacífico, e elaborando uma estratégia espacial da UE para a segurança e a defesa. (Bússola Estratégica, 2022)

Estas palavras e medidas sublinham bem a narrativa inclusiva subjacente ao entendimento sobre segurança europeia, bem como a leitura híbrida, combinada com meios mais convencionais, a necessidade de investir em áreas de ponta, como a ciberdefesa e uma estratégia espacial. A identificação de ameaças, que vai evoluindo com os contextos, torna-se, assim, parte da mensagem mais ampla que legitima opções políticas em determinados sentidos. Esta agenda, pertinente e indiscutível, é coberta neste livro através de

vários estudos que nos ajudam a situar relativamente àqueles que têm sido os desenvolvimentos mais recentes em termos de capacidades, de definição de políticas e dos desafios aqui implicados, mas também de contextualização de narrativas e da trajetória do ator UE. Em termos da discussão mais teórico-conceitual, os capítulos iniciais avançam com os debates sobre a natureza deste ator, o seu modo de funcionamento interno e, a sua dimensão externa. Refletem ainda sobre de que modo a construção de narrativas contribui para a afirmação da própria UE nestenexo interno-externo. Esta abordagem permite-nos também melhor perceber a evolução deste ator, e de como se procura afirmar nesta ordem internacional contestada. Numa lógica mais pragmática, os estudos de caso assestam nos temas da agenda mais atuais, procurando desafiar-nos a refletir criticamente sobre a UE, as suas capacidades e limites, bem como o potencial que oferece. A dimensão da cibersegurança e da desinformação, o desenho de uma estratégia espacial, e diferentes formas de intervenção, incluindo através de presenças civis e militares nas operações de paz, ou das suas políticas regionais, são temas centrais deste estudo.

Da leitura do volume, resulta-nos claro que apesar dos muitos desafios que enfrenta, a UE é um ator regional que se tem procurado posicionar globalmente. O regresso da guerra à Europa redimensionou a atuação mais regional como prioritária, mas sem descartar a sua agenda global, muito centrada no comércio e relações económicas, mas que traz também uma bagagem política e normativa que não deve ser diminuída na sua importância. Mesmo com uma atuação mais focada na sua área de vizinhança, onde as ameaças atuais são mais urgentes, a UE é reconhecida como um ator internacional de paz e segurança, que promove uma abordagem integrada à gestão de crises e resposta aos vários desafios que se lhe apresentam, independentemente dos limites que enfrenta. A natureza diferenciada das culturas de segurança dos Estados Membros, a dificuldade em

concertar posições em matéria de defesa, e até mesmo alguma falta de visão estratégica institucional refletindo proatividade e visão de futuro têm sido referidos como aspetos que limitam opções claras de atuação. As missões de paz acabam por ser um instrumento central nestas dinâmicas, visibilizando a agenda normativa e política da UE, bem como expondo a capacidade de convergência entre os seus Estados Membros. As críticas mais tradicionais associadas à negligência da dimensão local, ou à falta de coordenação no terreno, são críticas antigas que revelam a dificuldade política associada a estas formas de intervenção, bem como à própria socialização de lições aprendidas. A UE tem percorrido um longo caminho nesta matéria, desde o envio da sua primeira missão para os Balcãs em 2003, com provas dadas em dezenas de missões de caráter civil, militar e civil-militar. Se os sucessos são limitados, não tem necessariamente de significar que os processos são inconsequentes. De facto, é reconhecida à UE capacidade de atuação, a qual resulta sobretudo da sua abordagem compreensiva, permitindo combinar medidas de diplomacia preventiva com a implementação de projetos de cooperação para o desenvolvimento, ou conciliar processos negociais, com investimentos na reconstrução de um Estado. A implementação destes mandatos tem permitido a leitura do ator UE na sua dimensão mais global de atuação, requerendo um constante repensar e reajuste do seu papel enquanto produtor de segurança, quer internamente quer na dimensão externa da sua atuação. Assim o mostram Paula Duarte Lopes e Daniela Nascimento na sua análise. E consideram que o contexto atual tem permitido maior coesão no seio deste ator, que tem contribuído para o seu reforço enquanto ator de segurança. Além do mais, tem permitido um maior investimento na área da defesa, com alguns custos para a sua *actorness* em matéria de paz, particularmente quando a Europa vive tempos de guerra. Certamente, numa fase pós-bélica, a agenda de paz será liderada em grande medida pela União, quer no processo de re-

construção quer nos processos políticos que se seguirão e onde a UE poderá e deverá ter um papel fundamental.

Também a dimensão institucional tem sido um elemento central ao processo de construção europeia onde os Tratados têm sido um pilar fundamental. Muito interessante é a dinâmica interinstitucional e o modo como a Comissão tem procurado expandir as suas competências em matérias tradicionalmente do foro de decisão dos Estados Membros. Como Isabel Camisão e Ana Paula Brandão argumentam, a Comissão tem capitalizado nesta abordagem global que a UE tem promovido em termos da sua ação externa, sublinhando que *global* se refere não apenas à dimensão geoestratégica da sua atuação, mas também às áreas setoriais, instrumentos e políticas desenvolvidas. Um exemplo muito claro é o da política comercial, tradicionalmente parte da dimensão interna, e na base de todo este projeto, e que se tem tornado cada vez mais um instrumento de projeção da UE no mundo. A abordagem compreensiva, como se designa comumente, tem permitido ampliar áreas de atuação e impacto, bem como institucionalmente tem dado espaço à Comissão para esta ampliação da agenda. Quando a atual presidente da Comissão Ursula von der Leyen descreve a sua Comissão como geopolítica (von der Leyen, 2019) está exatamente a marcar um posicionamento institucional para a audiência doméstica, bem como a sublinhar o posicionamento institucional em matéria de afirmação externa. O Parlamento Europeu tem também assumido maior protagonismo através de uma atuação mais interventiva nas diferentes fases do ciclo político, com uma atuação cada vez mais presente em matérias de direitos humanos, promoção da democracia e do estado de direito, e mediação e diálogo em prol da paz. Naturalmente, o Conselho da União Europeia e o Conselho Europeu são os órgãos que mantêm maior poder decisório em matéria de política externa de segurança e defesa com a intervenção direta dos Estados Membros na definição da agenda e das políticas. Mas estas alterações na arquitetura

institucional da UE são interessantes na forma como os equilíbrios se vão desenhando, e temas tradicionalmente da competência dos estados vão assumindo nova dimensionalidade.

Outra das dimensões de atuação fundamental, e a que este volume dá particular destaque, é a da segurança e defesa, entendendo que esta articulação tem vindo a modelar a narrativa europeia e alguns debates fundamentais, como o da articulação entre capacidades da Aliança Atlântica e da UE, ou sobre a questão da autonomia estratégica, que é mais abrangente, mas onde a componente da defesa tem assumido relevância. Pensar a paz no quadro da UE, dos contextos em que se insere, e dos seus princípios constitutivos, tem levado ao desenvolvimento de uma concetualização abrangente de segurança, como referido, bem como a uma perceção de ameaças e responsabilidades que se tem reajustado na resposta a crises. As ameaças internas, como o terrorismo transnacional, e externas, muito em torno de conflitualidade violenta e da gestão de crises, promoveram a agenda intervencionista, como por exemplo nas missões de paz destacadas. A par destes desenvolvimentos a narrativa da “resiliência” ganhou densidade, em lógicas de capacitação local na resposta a crises diferenciadas, em contextos além-fronteira externa da UE, muitas vezes em articulação com os seus parceiros internacionais, e dentro da própria União. O contexto atual de guerra na Ucrânia veio trazer um sentido renovado de urgência à capacitação da UE em matéria de segurança e defesa, como bem explicitado na Bússola Estratégica, e à necessidade de concertação com os parceiros da Aliança Atlântica, renovando o debate dos investimentos na área da defesa. A ameaça comum identificada pelos parceiros ocidentais, materializada nas ações russas, tem permitido um nível de coesão exemplar, com a adoção de vários pacotes de sanções e uma posição bastante alinhada na oposição à Rússia e no apoio à Ucrânia. Contudo, este regresso dos Estados Unidos à Europa, após um período de desinvestimento claro, em particular

durante a presidência Trump, e com uma agenda que prioriza o Indo-Pacífico, levanta algumas interrogações. Por um lado, até que ponto a autonomia estratégica será capaz de se completar, ultrapassando alguma dependência dos Estados Unidos, e por outro, que tipo de capacitação na área da defesa impulsionada por esta nova situação será efetivamente implementada, quando a ameaça iminente estiver ultrapassada. As velhas questões da defesa parecem assumir uma nova roupagem, mas como argumenta Licínia Simão, não necessariamente impulsionando de maneira definitiva uma renovada política de defesa, com contornos de grande autonomia e investimento europeu.

A questão das narrativas torna-se assim central à análise da evolução e atuação da UE, uma vez que estas nos ajudam a compreender a trajetória discursiva, com linhas de convergência e divergência, mas também que narrativas se tornam dominantes e porquê. A questão da defesa ilustra de forma muito clara a temporalidade e dimensão contextual, com a emergência ucraniana a pressionar o debate da capacitação na área da defesa, e como este tem implicação na leitura deste ator. Alexandre Sousa Carvalho, Maria Raquel Freire e Clara Keating analisam como as narrativas modelam o próprio posicionamento da UE e as suas possibilidades de decisão e ação. Exemplos mais concretos incluem a análise das estratégias de segurança e dos discursos sobre a crise financeira, com particular enfoque para o período entre 2008 e 2015. Os autores argumentam que da análise dos documentos fica clara uma recontextualização das narrativas, que permite este reposicionar constante do ator, nem sempre revelando a consistência esperada. A alteração discursiva da “diplomacia transformativa” para dinâmicas de “resiliência” ou a introdução do termo “pragmatismo de princípios” são ilustrativas destas recontextualizações e da forma como o ator se posiciona, reposiciona e organiza discursivamente a sua agenda e objetivos. A tensão muitas vezes presente entre a

dimensão normativa e mais material de atuação da UE encontra aqui expressão. E mais uma vez, as referências à Rússia e a forma como esta é reconcetualizada no contexto da Bússola Estratégica (2022), num tom mais severo que na Estratégia Global (2016), e totalmente distinto da Estratégia de Segurança Europeia de 2003, é novamente evidência de dinâmicas de recontextualização narrativa com implicação evidente nas práticas. As narrativas na dimensão financeira e de análise da crise, revelam também como o seu local de enunciação, as suas memórias coletivas, e a sua porosidade intertextual e ideológica reflete diferenciais nos discursos que circulam no espaço europeu. A narrativa dominante é interpretada de forma diferenciada de acordo com o contexto e as perceções, tornando-a um elemento de análise poderoso na interpretação da decisão, ação e posicionamento da UE.

Se estas dinâmicas internas revelam estas modelações, a nível externo o processo tende a não ser muito diferente. O intervencionismo em diferentes formatos e contextos que se tem desenvolvido em termos da ação externa da UE é aqui um bom exemplo. Teresa Almeida Cravo, Paulo Rupino da Cunha e Bernardo Fazendeiro chamam a atenção para um alargamento na agenda intervencionista para além dos princípios mais tradicionais da soberania ou das lógicas de poder, ainda que minando o próprio princípio soberano. A narrativa humanitária ou do desenvolvimento é exemplo de práticas que podem implicar limitação de soberania, com motivações pouco altruístas. A tentativa de imposição de arranjos institucionais em contextos por vezes alheios aos mesmos é identificada pelos autores como ilustrativa da tradição intervencionista, mesmo que a mesma tenha sido solicitada pelo estado em causa. Numa lógica ilustrativa complementar, deve ver-se o contributo de Renata Cabral de Sá Porto Barbosa sobre a intervenção no Haiti, onde a UE articula os seus esforços com outros atores internacionais, numa missão liderada pelas Nações Unidas, procurando projetar-se num quadro mais

global. Isto denota mais uma dimensão deste intervencionismo, que se assume sob diferentes formatos e contextos. O desenvolvimento de novas tecnologias e a dimensão da cibersegurança e ciberdefesa, desinformação e notícias falsas, vem adicionar novos desafios ao que muitas vezes são velhas questões, e traz uma nova dimensionalidade às formas de intervenção e limitação de soberania, como articulado por Almeida Cravo, Rupino da Cunha e Fazendeiro. Este posicionamento permite interferências por vezes até subtis, mas com potencial grande impacto nas políticas dos estados. As práticas intervencionistas existem há muito tempo, têm sido adensadas nestes novos contextos e face a novos instrumentos, mas mantêm o desafio da ingerência na soberania dos estados, mantendo-se como uma questão central na análise da UE enquanto ator de paz e segurança.

Na geografia da ação externa da UE a vizinhança próxima tem sido identificada como área fundamental de atenção da União. De facto, no contexto do alargamento de 2004, momento em que dez novos Estados são integrados como membros efetivos, é discutida a Política de Vizinhança, refletindo a preocupação com os equilíbrios entre a gestão do processo de integração de novos membros com a dimensão institucional da própria UE. Além do mais, reflete o princípio de que a UE não pode alargar continuamente, pelo que definir uma política que acautele a área de vizinhança como uma área preferencial para a UE serviria dois propósitos principais. Por um lado, oferecer políticas abrangentes e diversas para aprofundamento da cooperação, traduzidas em Acordos de Parceria e Cooperação ou por exemplo em Acordos de Associação, já mais densificados, em linha com o pressuposto de que maior cooperação promoverá estabilidade e prosperidade. Por outro lado, a ideia muito cara à UE de que adensar relações económicas tem um potencial de promover segurança, e assim contribuir para a criação de um “anel de amigos” em torno da sua fronteira externa. De forma muito simplificada,

este racional de estabilização da área de vizinhança a sul e leste da União é entendido como fundamental para a própria segurança da UE. Contudo, e como explica Vanda Amaro Dias, há vários aspetos a considerar que limitam estes objetivos. Estes incluem os diferentes posicionamentos dos Estados Membros, incluindo sobre as relações com a Rússia (até à invasão da Ucrânia), as diferentes motivações e ambições dos países vizinhos, uma agenda crescentemente securitária para a vizinhança, e a perceção da UE enquanto ator internacional por outros atores, ora em lógica de complementaridade ora em lógica competitiva. A autora argumenta que o regresso da guerra à Europa demonstra de algum modo descuido na análise das perceções externas, com um impacto evidente nos países da vizinhança. A Rússia é aqui naturalmente a principal visada. A forma como a UE tem respondido à guerra na Ucrânia, mostrando determinação e união, aponta para um posicionamento reforçado face à sua área de vizinhança e à instabilidade aí presente. Contudo, se esta reconfiguração se manterá, afirmando a UE como promotora de paz e estabilidade também na sua área de vizinhança, é uma questão que fica ainda em aberto.

Neste contexto, a Federação Russa assume-se claramente como o “inimigo” que, contrariamente ao pretendido, gerou coesão e consenso no seio do mundo ocidental contra o que é descrito como uma agressão territorial sem qualquer justificação e que viola, de forma clara, os princípios basilares do direito internacional. A este nível são três as linhas fundamentais de análise na relação UE-Rússia identificadas por Sónia Sénica. Primeiro, o facto da Rússia repetidamente sublinhar o espaço pós-soviético como área prioritária e na sua esfera de influência, criticando mesmo o princípio de “vizinhança partilhada” com a UE, e arrogando-se o direito de influenciar as escolhas políticas destes estados; segundo, a dimensão interna na Rússia, onde a consolidação do regime de Vladimir Putin se fortaleceu com a revisão Constitucional de 2020 e na

prática de limites às liberdades e direitos humanos, bem como de princípios democráticos; e, terceiro, a contestação à ordem internacional liberal materializada no que é entendido como a hegemonia dos Estados Unidos e a permanência da OTAN, lida como ameaça à segurança da Rússia, constituindo ambos elementos centrais da ordem democrática ocidental. Este cenário de rutura entre a Rússia e o ocidente, e os acontecimentos na Ucrânia, não permitem grande espaço de diálogo, com a confrontação a assumir-se como dominante na relação entre a Rússia e os atores ocidentais. Como um vizinho “gigante” da UE, esta situação de enorme incerteza e violência provocada pela ação agressora russa constitui uma ameaça fundamental à ordem de segurança europeia, perante a qual a UE não ficou, nem poderia ficar, indiferente. A resposta sob a forma de sanções e limitações várias às relações com a Rússia é mais uma vez ilustrativa da recontextualização da narrativa, e do modo como os contextos e a temporalidade são tão importantes na compreensão de opções e ações políticas.

Neste quadro de alta tensão, a dimensão das novas tecnologias, da desinformação e notícias falsas, e da propaganda, assume-se também como fundamental na modelação da narrativa, como já brevemente referido. Esta dimensão e impacto da desinformação é tratada por Sofia José Santos e Tiago Lapa, que argumentam que, se por um lado, a forma de lidar com desinformação sublinha a preocupação da UE com a democracia e o pluralismo, por outro lado, revela uma apropriação discursiva que aponta para a legitimação do pendor securitário na regulação do ecossistema informativo. Os autores argumentam que a UE se tem posicionado como essencialista e universalizante na sua atuação face à desinformação, adotando uma abordagem dual entre verdadeiro e falso, e posicionando-a como um ator moral nesta matéria. A dimensão das ausências, em particular ao nível da regulação, como por exemplo relativamente aos modelos económicos das plataformas que disseminam desinformação, mostra

esta ambivalência. Este alerta remete para a necessidade de pensar a UE enquanto ator de segurança como promovendo, em instâncias, agendas direcionadas a determinados atores e/ou políticas, nem sempre seguindo uma lógica institucional assente nos princípios normativos que constituem a definição deste ator. Isto aponta para a forma como a afirmação da UE enquanto produtora de segurança tem que passar também pelo escrutínio das práticas, não só nesta área da desinformação, como noutras, como analisado.

Uma outra dimensão que tem assumido crescente protagonismo é a da integração europeia espacial, sempre identificada na narrativa como estando proximamente ligada à economia da União, à preocupação com os cidadãos, à segurança e à indústria de defesa. Esta é uma área setorial que combina várias narrativas, trazendo a dimensão mais normativa e a dimensão mais material para a discussão. A evolução na narrativa mostra como a agenda do espaço se foi crescentemente associando a questões de segurança e defesa, em linha com os princípios da autonomia estratégica já referida. Sarah da Mota argumenta que esta é uma área estratégica já bem identificada pela UE, mas que o diferencial de meios e capacidades entre os Estados Membros, o investimento necessário e a vontade política no apoio a medidas concretas constituem um desafio. O desenvolvimento de políticas nacionais pós-soberanas e de uma rede partilhada de infraestruturas na definição e implementação da arquitetura espacial europeia abre caminho à possibilidade de robustecimento da dimensão da segurança e defesa do ator UE, com especial enfoque nesta área identificada como estratégica neste processo de afirmação internacional.

Deste estudo sobre a União Europeia como ator internacional de paz e segurança, e a forma como as narrativas e práticas sustentam um posicionamento determinado, resultam várias linhas de reflexão. O estudo convoca várias dimensões político-institucionais de análise, várias políticas setoriais, e a incorporação de vários

instrumentos e espaços, bem como salienta a importância da sua implementação no quadro da recontextualização de narrativas. Fica claro que a narrativa normativa está sempre presente, acompanhada de elementos pragmáticos, que vêm articulando modelações discursivas relativas à paz e segurança. Na trajetória de afirmação e reconhecimento do ator, a UE tem enfrentado limites vários, quer de natureza doméstica, como a conciliação de interesses e vontades entre os Estados Membros, ou a questão de recursos e capacidades, quer de natureza externa, onde as dinâmicas de competição no sistema internacional constituem um fator fundamental na expressão da *actorness* da UE. O novo documento estratégico aprovado em março de 2022 – Bússola Estratégica – e a guerra na Ucrânia repositonaram a UE num quadro diferenciado, onde a resposta tem sido mais mobilizadora, mais coesa e mais assertiva. Parece claro que a UE se está a afirmar como ator de paz e segurança, em linha com a sua génese. Contudo, se as narrativas e práticas convergirem nesta consolidação do ator, ou se num contexto diferenciado poderão perder consistência, fica em aberto, em linha com a história e trajetória deste ator.

Referências Bibliográficas

- Bússola Estratégica. 2022. Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa. Conselho da União Europeia. Bruxelas, (OR. en) 7371/22. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf> [21.04.2022].
- Tavares, R. 2017. Mas afinal o que assinaram em Roma há 60 anos? Público. 24 março.
- Von Der Leyen, U. 2019. Speech in the European Parliament plenary session, 27 novembro. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech-original_en.pdf [21.04.2022].

(Página deixada propositadamente em branco)

Maria Raquel Freire, doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Kent, Reino Unido, é investigadora do Centro de Estudos Sociais e Professora Catedrática de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É Coordenadora do Centro de Excelência Jean Monnet PRONE na Universidade de Coimbra (Peace Relations, Ontologies and Narratives in Europe: EU and its Eastern Neighbours | PRONE). É ainda Professora Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. É Presidente da Assembleia da Faculdade de Economia e membro do Conselho Científico das Ciências Sociais e Humanidades da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, em particular peacekeeping e peacebuilding; política externa, segurança internacional, União Europeia, Rússia e espaço pós-Soviético. Tem várias publicações sobre estas temáticas.

Daniela Nascimento é doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, Mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Inter-Universitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza e licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É investigadora do Centro de Estudos Sociais, integrando a Linha Temática Democracia, Justiça e Direitos Humanos, e professora Auxiliar no Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Foi Subdiretora para o Ensino Pós-Graduado e Formação Avançada da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra de 2020 a 2022. Os seus interesses de investigação centram-se nos Estudos críticos para a paz, reconstrução pós-conflito, direitos humanos, ação humanitária, em especial no contexto Africano e Timor Leste.

Série Investigação

•

Imprensa da Universidade de Coimbra

Coimbra University Press

2022

1 2



9 0



IMPRESA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS