

“Segurança e Defesa europeia – A transnacionalização de
ameaças num novo ambiente de segurança internacional”

Dissertação de Mestrado

André Miguel Gonçalves Fernandes

Mestrado em

Relações Internacionais: o Espaço
Euro-Atlântico



Ponta Delgada

2020

“Segurança e Defesa europeia – A transnacionalização de ameaças num novo ambiente de segurança internacional”

Dissertação de Mestrado

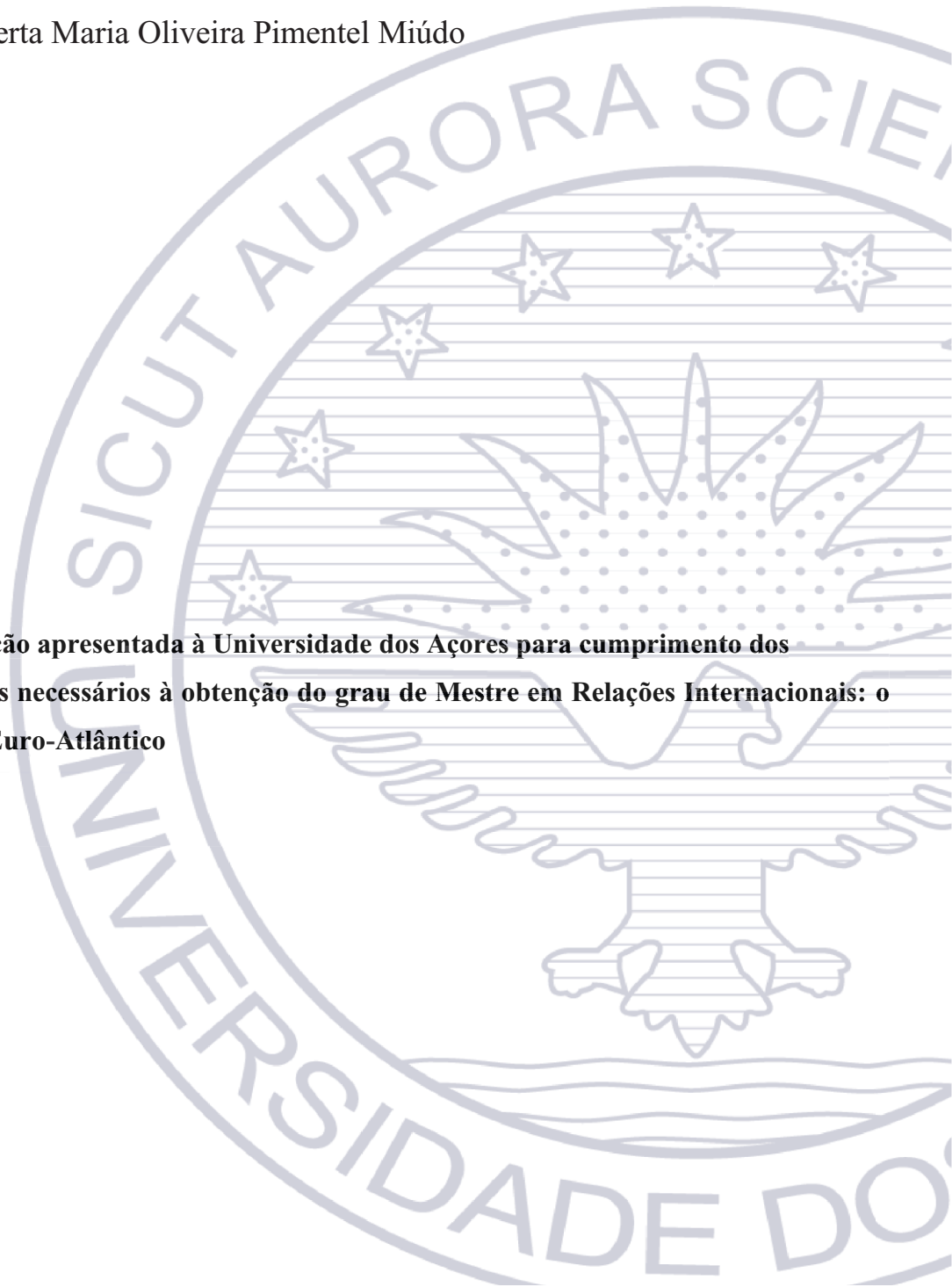
André Miguel Gonçalves Fernandes

Orientadores

Prof. Doutor Luís Manuel Vieira de Andrade

Prof.^a Doutora Berta Maria Oliveira Pimentel Miúdo

Dissertação apresentada à Universidade dos Açores para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico



Resumo

Segurança e Defesa europeia – A transnacionalização de ameaças num novo ambiente de segurança internacional

André Miguel Gonçalves Fernandes

As mudanças ocorridas, desde meados do século XX, assinalam enormes mudanças na cultura estratégica adotada pelos Estados e na sua posterior concetualização, relativamente ao modo como a segurança é estudada e compreendida.

Na sua dimensão internacional, as políticas difundidas através da Política Externa de Segurança Comum (PESC), aonde é introduzida a Política Comum Segurança Defesa (PCSD) no acordo alcançado no Tratado de Lisboa, do qual se pretende afirmar a importância do estatuto da União Europeia (UE) como ator de segurança global será um dos objetos de estudo.

Tentando analisar, ao longo do tempo, os acontecimentos e desenvolvimentos da política externa europeia, no que respeita as prioridades comuns de proteção do Espaço Europeu, salvaguarda dos seus cidadãos, reforço das relações entre Estados-membros, a consequente cooperação e complementaridade, disponibilização e mobilização de capacidades europeias no seu uso estratégico, enfrentando assim problemas nacionais, europeus ou até transatlânticos.

De igual modo, compreender os pressupostos do passado da NATO e ao longo dos seus mais de 70 anos da sua conceção, na adaptação a novos ambientes estratégicos assinalados pelos conceitos estratégicos de 1991, 1999 e 2010.

Respetivamente, é feita a observação da importância da cooperação UE-NATO na formação de estruturas de defesa quer a nível intraestatal, europeu ou transatlântico como atores de segurança global nas questões e fenómenos contemporâneos como forma a minimizar as ameaças e a imprevisibilidade destas. Face às exigências internacionais, questiona-se a necessidade de uma maior interdependência nas questões de segurança europeia de forma a colmatar lacunas e, conjuntamente a continuidade do reforço de políticas europeias de modo a efetivar a visão holística da União, tornando assim, a tese que se defende a da afirmação da cooperação nos projetos na área de segurança e defesa que se revela fundamental na prevenção, gestão e resolução de conflitos aos atuais desafios.

Palavras Chaves: Cooperação; Segurança e Defesa; União Europeia;

Abstract

European Security and Defense - The transnationalization of threats in a new international security environment

André Miguel Gonçalves Fernandes

The changes that have occurred since the mid-twentieth century mark significant shifts in the strategic culture adopted by States and their subsequent conceptualization on how international security is studied and understood. The policies disseminated through the Common Foreign Security Policy (CFSP) bear particular implications for these changes. Under the Lisbon treaty, they introduce a Common Security Defense Policy (CSDP) that reinforces the importance of the European Union (EU) status as a global security actor.

This study seeks to analyze the events and developments of European foreign policy over time. These developments include common priorities of protection of the European Area, the safeguard of its citizens, the strengthening of relations between member-States, the consequent cooperation and complementarity, availability and mobilization of common capabilities in their strategic use when facing national, European or even transatlantic problems.

At the same time, the thesis also attempts to understand the underlying assumptions of NATO's past throughout its 70-year lifespan. It focuses on the way the international organization adapted to new strategic environments with its strategic concepts of 1991, 1999, and 2010.

The importance of EU-NATO cooperation is observed in the formation of defense structures, whether intra-state, European or transatlantic, as global security actors in contemporary issues and phenomena as a way of minimizing threats and their unpredictability. The need for greater interdependence on European security issues is often stressed to fill existing gaps and to continue reinforcing European policies that realize the holistic vision for the Union. This thesis defends that cooperation in projects in the area of security and defense is fundamental in prevention, management and resolution of conflicts to current challenges.

Key words: Cooperation; Security and Defense; European Union;

Índice

Conteúdo

1. Introdução	1
2. Considerações Conceptuais.....	4
2.1. Definições sobre Segurança	4
2.1.1. Segurança Coletiva.....	9
3. Segurança Europeia: a UE como ator internacional.....	13
3.1. As políticas Europeias: uma nova ordem.....	15
3.2. Caracterização PESC e PESD/PCSD	28
4. Na perspetiva de Portugal	36
4.1 A posição portuguesa sobre segurança e defesa.....	36
5. OTAN <i>versus</i> UE	42
6. Conclusão.....	52
Bibliografia	59

Lista de Acrónimos

AED – Agência Europeia de Defesa

AFET – Comissão dos Assuntos Externos

AUE – Ato Único Europeu

AP – Assembleia Parlamentar

CE – Comunidade Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CeDa – Centro de Defesa do Atlântico

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEA – Comunidade Europeia de Energia Atómica

CEP – Cooperação Estruturada Permanente

CIG – Conferência Intergovernamental

COMECON – Conselho para a Assistência Económica Mútua

COPS – Comité Político e de Segurança

CPLP – Comunidade dos Países Língua Portuguesa

CPC – Comissões Parlamentares de Cooperação

CPE – Cooperação Política Europeia

CPM – Comissões Parlamentares Mistas

DEVE – Comissão do Desenvolvimento

EAPC – Euro-Atlantic Partnership Council

EES – Estratégia Europeia de Segurança

ENISA – Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação

EUA – Estados Unidos da América

EUGS/EGUE – European Union Global Strategy (Estratégia Global da União Europeia)

IESUE – Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia

INTA – Comissão do Comércio Internacional

FRR – Força de Reação Rápida

IPRI – Instituto Português de Relações Internacionais

JAI – Justiça e Assuntos Internos

MAAG – Military Assistance Advisory Group

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

NATO/OTAN – North Atlantic Treaty Organization (Organização Tratado Atlântico

Norte)

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PE – Parlamento Europeu

PESC – Política Externa e Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PfP – Partnership for Peace (Parceria para a Paz)

RDA – República Democrática Alemã

RFA – República Federal Alemã

SEAE – Serviço Europeu de Ação Externa

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

TL – Tratado de Lisboa

TUE – Tratado da União Europeia

EU/UE – European Union (União Europeia)

WEU/UEO – Western European Union (União Europeia Ocidental)

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

1. Introdução

O clima apreensivo, que atualmente se vive na Europa, demonstra como a abordagem em torno do tema de Segurança é absolutamente central para as Relações Internacionais contemporâneas.

As características do sistema internacional, com o fim da Guerra Fria, registaram contornos de maior complexidade e trajetões inopináveis pois resultam das mudanças estratégicas dos Estados nas políticas externas.

Reparando na trajetória dinâmica das últimas décadas, permitem denotar a diversidade de fenômenos e realidades nas quais os Estados se vêm confrontados.

Assim, o papel assumido da União Europeia através dos seus principais objetivos, tem se destacado o alargamento a novos Estados-membros, procurando a abrangência e afirmação do seu papel como ator internacional na manutenção da ordem e gestão de conflitos, defesa de todos os princípios que estiveram na sua gênese de construção europeia e o progressivo desenvolvimento do setor da segurança e defesa. Deste setor da segurança e defesa, está uma das prioridades de análise, em que a UE procurou a estruturação de elementos especializados de forma a fomentar uma progressiva autonomização de meios entre Estados-membros, de forma a atingir uma efetiva incumbência nas responsabilidades no contexto da segurança internacional. A conferência de Saint-Malo em 1998, detalhada mais à frente, como as reuniões do Conselho Europeu reunidos em Helsínquia¹ a 10 e 11 de dezembro de 1999, e a 19 e 20 de junho de 2000 em Santa Maria da Feira, ostentaram avanços pertinentes na estruturação do segundo pilar, da Política Externa de Segurança Comum (PESC).

Estas duas últimas décadas revelaram-se céleres nos processos de tomada de decisões, como início à resposta ao terrorismo, historicamente assinalado pelo 11 de setembro de 2001, tornando-se como a data de viragem para a importância do eixo securitário e de novos desafios e ameaças para qualquer parte do globo.

¹ Aprovada a Declaração do Milénio e tomadas algumas decisões que assinalam uma nova etapa no processo de alargamento. Foram ainda dados passos no sentido de garantir que a própria União venha a possuir instituições eficazes e reformadas, uma política comum de segurança e defesa reforçada, bem como uma economia competitiva criadora de emprego e sustentável.

Neste contexto, é questionada a manutenção da NATO pós queda do Muro de Berlim. A Aliança reformulou os objetivos, concretizando num alargamento da área de intervenção e interesses.

Muitos autores avaliam que com o fim da Guerra Fria as relações internacionais obtiveram transformações estruturais marcadas pelo reforço da supremacia dos Estados Unidos (designado de uma “conjuntura unipolar”).

Amplifica-se o fenómeno da globalização a todos os níveis o que provoca interdependências entre nações: a nível económico, social, político e cultural.

Estes desenvolvimentos marcaram a evolução das relações internacionais e enquadram, paralelamente, a atuação da diplomacia numa nova conceção de como os Estados se relacionam, disputando a geopolítica mundial, e que se afirma um ambiente global mais diversificado e extremamente complexo. As funções diplomáticas embatem em ganhos que se prendem, não só ao fator político, mas concebem um papel importante na estratégia económica internacional.

A dissertação está dividida em cinco capítulos. Incluída a introdução com a apresentação do tema, metodologia e capítulos seguintes.

Numa primeira fase foi feita a importante tarefa de leituras introdutórias, sendo tema abordado por inúmeros autores e perspetivas, que detêm distintas visões, interessando estudiosos de diversas áreas que procuram conhecer as mutações das ameaças no sistema internacionais. Utilizando o método dedutivo, procura-se chegar a conclusões, da leitura teórica e os seus contributos teóricos, no esforço a alcançar um melhor esclarecimento sobre as realidades deste tema.

No capítulo 2 constitui-se pelo enquadramento conceptual, de base ao conceito de segurança e à visão de segurança coletiva tentando entender a transformação na evolução dos conceitos com referências de autores que deram resposta às mudanças no sistema internacional.

No capítulo 3 faz-se a análise da evolução história na construção europeia até à sua importância como ator de cariz global. Surgem ensaios de modo a operacionalizar uma Europa de Defesa de forma a estimular a ultrapassagem de uma comunidade de países meramente ligados na conjunção geográfica e nos moldes tradicionais, para um modelo inédito com ênfase numa nova negociação política, no caso de cooperação nas áreas de segurança e a defesa, sem a criação de um “exército europeu”. Abordar-se-á alguns dos últimos desenvolvimentos na política externa, aonde está incluída a Política Comum de Segurança e Defesa e a apresentação de alguns pontos da Estratégia Global da União Europeia.

No capítulo 4 é feita a integração de algumas transformações ocorridas em Portugal com o enquadramento da integração na NATO e com referência, inevitável, ao papel dos Açores na estratégia atlântica em diferentes conjunturas.

No capítulo 5 está situado o percurso histórico da NATO ao longo do seu tempo de existência, a abordagem aos modelos cooperativos entre a NATO e União Europeia e a evolução das preocupações nos conceitos estratégicos de 1991, 1999, e 2010.

No capítulo 6, composto das conclusões finais, completando a tese em estudo pela reflexão da análise conceptual dos fenómenos na literatura da segurança e defesa presentes nas políticas europeias e do contexto internacional cada vez mais complexo e multifacetado.

2. Considerações Conceptuais

2.1. Definições sobre Segurança

Ao longo da História, a restituição da segurança/ordem internacional é sucedida pelo resultado dos conflitos, formações ou separação de Estados. O potencial conflito, na visão de vários autores e em várias épocas, surge da ameaça à segurança quase sempre relacionada a conflito entre Estados e, geralmente, com a nação vizinha.

A palavra segurança, com origem no latim, *Sine Cura*, etimologicamente remete para um significado de “sem preocupações”. No âmbito das Relações Internacionais é dependente das inúmeras e distintas configurações como convicções ideológicas ou políticas. No presente, possui uma estrutura comum que designa a ausência de risco ou ameaças.

Entendendo esta ausência de ameaça, importa referir a ampliação do conceito, que ao longo dos tempos a segurança era preservada através uso da força que, no foro da segurança nacional é associado à dimensão militar.

Entre as duas grandes guerras surge ativamente o debate entre duas correntes centrais das Relações Internacionais. Do realismo, obtemos a visão baseada no poder, onde os Estados para garantir a sua segurança incrementam medidas independentes sobre outro ator que, provoca uma reação por parte de quem se sente ameaçado motivando um processo de intensificação cíclica de insegurança. Dos liberais a ambição da segurança através da paz comum, como mostra a visão da *paz perpétua kantiana*.

Importa recuar e tentar entender as decisões do passado, pós Segunda Guerra Mundial, as quais moldaram os dias da contemporaneidade pois, com a vitória Americana e União soviética na Segunda Guerra Mundial, as duas potências detinham orientações ideológicas opostas no cenário mundial. Os Estados Unidos com a ideologia capitalista no mundo, enquanto que a União Soviética desde a Revolução Russa de 1917 idealizava um sistema socialista. Tensões e conflitos intensificaram-se entre estes dois polos. Ambas potências usufruíam de arsenal militar e nuclear profundamente amplificado o que parecia aumentar a ocorrência de um confronto bélico direto entre estes dois Estados com consequências nefastas.

A Alemanha Ocidental reorganizou as suas forças armadas e, a 5 de maio de 1955, ingressou na NATO. O bloco comunista reagiu com a criação do Pacto de Varsóvia.

A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) debilitar-se-ia nos anos 80 e entraria em fase de declínio. No ano de 1985, Mikhail Gorbachev assumiu a governação soviética, estabelecendo mudanças de abertura política e uma remodelação económica, denominadas de Glasnost e Perestroika², que resultou num avanço para o fim da Guerra Fria, sem que fosse esse o objetivo inicialmente pretendido pela ambição bolchevique. Para os países de influência soviética alastrou-se (aliada à queda do Muro de Berlim e à abertura fronteiras entre as duas Alemanhas) no arrastamento para o insucesso.

Extinguia-se o Pacto de Varsóvia a 1 de julho de 1991. Em vista o fim do mundo bipolar, exibindo-se uma nova ordem mundial aonde, a força militar, por si, não constitui exclusivamente a forma de domínio num novo conceito de segurança mundial, mas, do outro flanco, através da importância de fatores económicos e políticos fortemente eivado pelo fenómeno da globalização. A comunidade internacional reconhece outros atores no fenómeno da guerra que, até então, obedecia ao conceito de Clausewitz, que era o Estado, Forças Armadas e População³. Estes novos atores internacionais provocaram a mudança de paradigma, originando novas ameaças transnacionais e perigos globais. Nesta época de mutação, assistiríamos à crescente preocupação nas questões económicas, políticas e sociais na procura do progresso e desenvolvimento.

Na sua obra intitulada *Diplomacia*, Henry Kissinger salienta que:

“O fim da Guerra Fria originou uma tentação ainda maior de reformular o ambiente internacional para uma imagem e semelhança da democracia norte-americana. Wilson tinha sido limitado pelo isolacionismo na sua pátria, e Truman encontrou-se com o expansionismo estalinista. No cenário pós-guerra fria, os Estados Unidos são a única superpotência com capacidade suficiente de intervir em qualquer parte do mundo. No entanto, o poder tornou-se mais difuso e reduziu as questões às quais a força militar pode ser aplicada. A vitória na Guerra Fria lançado aos Estados Unidos para um mundo muito semelhante ao sistema de Estados europeus dos séculos XVIII e XIX, e com práticas que os governantes e pensadores americanos constantemente questionaram. A ausência de uma ameaça ideológica ou estratégica deixa as nações livres para optar por uma política externa baseada cada vez mais no seu interesse nacional imediato. Num sistema internacional caracterizado por cinco ou seis grandes potências e uma multiplicidade de Estados mais pequenos, a ordem terá que emergir, quase como nos

² Transparência e Restruturação, respetivamente.

³ Concetualização de Carl von Clausewitz, respetivamente Príncipe (Estado), General (Forças Armadas) e Povo (População).

séculos passados, de uma reconciliação e um equilíbrio de interesses nacionais em competência.” (Kissinger, 1996)

Neste enquadramento pós-Guerra fria, de ainda diminuta regulamentação internacional e de maior competição económica, a economia só passa a ocupar um lugar de valor na política externa das Nações e na política internacional, obrigando a uma extensão da diplomacia a domínios económicos e em termos estratégicos.

Francis Fukuyama, investigador norte-americano, em 1989 abre o debate sobre o conceito que o mesmo concetualiza de o “fim da história”. Teoria que alude à concretização do liberalismo político-económico à escala global, tendo como resultado a eliminação dos grandes hegemonismos ideológicos e da frequência dos confrontos.

Com o fenómeno da globalização, a interdependência entre a multiplicidade de atores envolvidos nas relações económicas, estratégicas e políticas internacionais, a mistura de conflitos e cooperação nas relações entre as nações, progressos tecnológicos provocou a reestruturação das relações internacionais. Este fenómeno teve como resultado o aparecimento de atores nos cenários internacionais, nos quais se podem incluir: organizações internacionais, empresas multinacionais, estruturas religiosas, organizações não governamentais (ONG), organizações criminosas e bem lógico os grupos terroristas.

Face à crescente complexidade na defesa face a ameaças, internas ou externas, que procuram novos campos de ação como a destabilização/interferência na política governamental de um país ou, como por exemplo, a instabilidade através do uso danoso das TIC de modo a afetar o normal funcionamento de uma nação. A ascensão destas novas ameaças, não vem representar o fim da possibilidade de ocorrência de conflitos de cariz tradicional e agressões clássicas (a força ainda é um modo efetivo para atingir os objetivos) mas vem, sobretudo, causar novos processos de organização, em que os Estados ou organizações denotarão dificuldades de resposta pela sua fuga ao campo de exclusividade militar e no caso de não existir preparação, coordenação e investimento na prevenção.

Adicionalmente, uma vertente pertinente da segurança atual localiza-se na dimensão cibernética. Desordens, cujo tamanho e impacto são difíceis de antecipar e, as ameaças travadas no ciberespaço serão danosas abrindo-se assim uma realidade sem campo de batalha definido e ainda, sem conceções dos prejuízos da interrupção do status quo das nações.

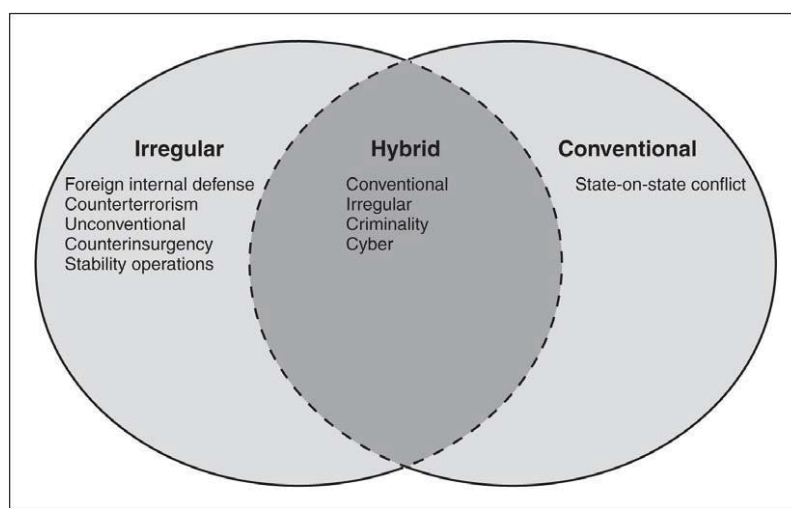
Situamo-nos numa era em que a comunicação dos sistemas e estruturas pertencem ao ciberespaço. As ameaças insurgentes desta ordem terão como objetivo a

destabilização/mudanças sociais, políticas, económicas e tecnológicas, fenómeno que se enquadra no conceito de “Guerra Híbrida”.

O conceito de guerra híbrida é mutável tal como a natureza das ameaças. A resposta ao tema por parte da Comissão Europeia salienta-se que, “embora as definições de ameaças híbridas variem e tenham de permanecer flexíveis para responder à sua natureza evolutiva, o conceito destina-se a abarcar a combinação de atividades coercivas com atividades subversivas, de métodos convencionais com métodos não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos) que podem ser utilizados de forma coordenada por intervenientes estatais ou não estatais para atingir objetivos específicos, mantendo-se, no entanto, abaixo do limiar de uma guerra formalmente declarada. Em geral, coloca-se a ênfase na exploração das vulnerabilidades do objetivo e na criação de ambiguidade para entravar o processo de tomada de decisões. Grandes campanhas de desinformação, recorrendo aos meios de comunicação social, para controlar o discurso político ou para radicalizar, recrutar e dirigir intervenientes por interposição podem ser vetores de ameaças híbridas.” (Comissão Europeia, 2016)

Presencia-se o aparecimento e desenvolvimento de vulnerabilidades estatais em que a faceta terrorista, possui estruturas, por vezes, nem conexas a um Estado, capazes de extrair vantagens aonde se entrelaça a natureza da ameaça, como nos demonstra a Figura 1.

Figura 1 - “Fronteiras” do Conceito de Guerra Híbrida



Source: GAO analysis of DOD military concept and briefing documents and academic writings.

(U.S. Government Accountability Office, 2010)

Explica-nos Alexandre Reis Rodrigues, que esta “nova” guerra é:

“uma forma de um Estado levar a cabo uma agressão mantendo o nível do conflito abaixo do patamar de guerra convencional, usando, na maior extensão possível, todas as formas de criar ambiguidade (para obter impunidade) e confusão sobre a natureza, origem e objetivo das ações empreendidas. Procura-se sobretudo afetar as capacidades de governação do alvo, explorando as suas vulnerabilidades. É uma forma de perpetuar os conflitos e desgastar as capacidades das forças armadas.” (Rodrigues, 2016)

Os investimentos e as aquisições súbitas em espionagem cibernética demonstram um enorme retorno pela obtenção de informação ou desinformação em tarefas conduzidas por hackers.

Um ataque cibernético é um poderoso instrumento que pode ser usado para uma imensa variedade de fins. Como exemplo concreto, os ciberataques à Estônia⁴ em 2007, tendo resultado na inoperância de infraestruturas digitais do governo, comunicação social e de agências bancárias. Referido exemplo de ciberataque (que o ocidente acusa a Rússia) abre um novo campo de guerra, tendo o Parlamento Europeu referido, no ponto J do relatório sobre as relações entre UE e a NATO, um incremento das atividades da Rússia que “enquanto persistir o risco de enfraquecer a relação transatlântica e a solidariedade entre os Estados -membros da UE, a estratégia comum relativamente à Rússia deve ser reforçada; considerando que tanto a UE como a NATO estão preocupadas com o comportamento militar mais assertivo da Rússia; considerando que a manipulação política e os ciberataques são igualmente motivo de preocupação; considerando que a UE reagiu à interferência da Rússia nos assuntos internos europeus, que constitui uma violação das normas do direito internacional; considerando que a resiliência é, e continuará a ser, um elemento fundamental da defesa coletiva; Considerando que a vizinhança meridional é confrontada com uma instabilidade sem precedentes e representa um desafio estratégico importante tanto para os Estados-membros da UE como para os membros da NATO, em particular para os que se encontram na linha da frente. Considerando que os ciberataques estão a tornar-se cada vez mais frequentes e sofisticados; considerando que, em 2014, a NATO inclui a ciberdefesa nas tarefas essenciais de defesa coletiva da Aliança e, em 2016, reconheceu o ciberespaço como um domínio operacional, tal como a terra, o ar e o mar; “ (Comissão dos Assuntos Externos, 2018)

⁴ Este ataque, em 27 de abril de 2007 foi aparentemente motivado pela decisão do governo estónio na deslocação de um memorial da Segunda Guerra Mundial e alusivo ao Exército Vermelho, (representando um soldado em bronze) do centro da capital Tallinn para um cemitério militar. Decisão hostil, entendida por Moscovo e residentes russos na Estónia.

A 11 de abril de 2017, foi fundado (pela Finlândia, Suécia, Reino Unido, Letônia, Lituânia, Polônia, França, Alemanha e Estados Unidos) o Centro Europeu de Excelência para o Combate às Ameaças Híbridas, com sede em Helsínquia. Os Estados procuram melhorar as capacidades perante ameaças híbridas, na procura da diminuição das vulnerabilidades perante potenciais ataques, unindo-se assim com a cooperação entre a UE e NATO. “O Centro tem como principais objetivos a discussão e partilha de melhores práticas no combate às ameaças híbridas.” (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2019)

Esta nova fase de segurança é o resultado da soma de duas Guerras Mundiais e do término da Guerra Fria, caracterizando-se, no século XXI, por novas conceções num ambiente de segurança internacional totalmente globalizado, no qual, é neste contexto que o conceito segurança é alargado e ganha novas revisões.

2.1.1. Segurança Coletiva

Na definição de “comunidade de segurança”, de Karl Deutsch⁵, referia em 1957 que, este conceito é aquele no qual os seus integrantes partilham valores fundamentais, adotando comportamento, princípio, normas, instituições comuns e processos conjuntos de decisão em nome de um convívio político, ou seja, constata-se a evidência de que certos povos procuram uma maior integração com o acompanhamento de uma identidade comum.

Consequentemente os vínculos, políticos, económicos e sociais provocam o sentimento de comunidade que fazem com que a guerra se torne quase inconcebível. Apontando outra definição sobre o mesmo conceito, Emanuel Adler e Michael Barnett, em 1998, na sua obra “Comunidades de Segurança”, referem que “são regiões transnacionais constituídas por Estados soberanos, cujo o povo mantem expectativas confiantes de mudança pacífica”. (Adler & Barnett, 1998)

No tema de Segurança Coletiva, não se consegue evitar a importância da NATO nas questões de segurança europeia. Desde a sua fundação, manteve associada a si um padrão de

⁵ Centro de Pesquisa em Instituições Políticas Mundiais na Universidade de Princeton.

segurança que a caracteriza, tal como fora idealizado na origem. Notoriamente, o conceito de segurança coletiva obtém assim um maior fortalecimento, e, portanto, uma possível agressão é controlada ou aniquilada pela ação conjunta do número de Estados que estão agregados a uma organização. O aumento da área de debate e estudos sobre o tema de Segurança foi alargado durante e após o período da Guerra Fria. Aquando das tensões, de natureza política, ideológica e militar deste período, que apesar do aparente possível conflito direto entre superpotências, o desenvolvimento de laços através de sistemas comuns de segurança e defesa entre Estados possa ter diminuído consideravelmente o risco de confronto. Como nos refere o Professor Luís Andrade, “parece ser aceitável dizer-se que as relações internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial até à queda do muro de Berlim, em 1989, foram caracterizadas mais pela sua estabilidade do que pela sua instabilidade, na medida em que, muito embora a possibilidade de ocorrer um conflito entre as duas superpotências fosse real, o facto é que quase tudo estava perfeitamente definido.” (Andrade, 2000)

Nesta mesma dimensão de segurança coletiva⁶, indica-nos Fernando de Sousa, que o seu sucesso:

“depende de três condições: os Estados deverão ter uma dimensão semelhante de forma a não haver um poder preponderante; todos os Estados têm de estar dispostos a assumir os custos e responsabilidade de defesa mútua; e deverá haver um organismo internacional com autoridade moral e capacidade militar para atuar sempre que necessário. O conceito de segurança coletiva é uma importante inovação das relações Internacionais do século XX uma vez que, só com a Primeira Guerra Mundial ganhou relevo. Defende que o dilema de segurança dos Estados poderá melhor ser ultrapassado não através do isolamento nacional ou da balança de poder, mas através da instituição de procedimentos comuns, de acordo com os quais cada Estado se compromete a prosseguir ações comuns contra aqueles que ameacem a integridade territorial ou independência política de um Estado.” (Sousa, 2005)

⁶ No artigo 42º do Tratado da União Europeia postula que, se um Estado-membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51º da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-membros. Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar.

Com a percepção de uma crescente interdependência e interconexão num mundo cada vez mais globalizado, os membros das Nações Unidas formularam objetivos que deveriam ser assegurados para a construção de um “mundo mais pacífico, próspero e justo”⁷.

Nesta ideia de desenvolvimento coletivo, de cooperação e parcerias, o período seguido à Guerra Fria ganhou uma nova ênfase. As organizações como a NATO, UE, têm no diálogo e cooperação a fórmula de obter influência global, com a formação de relações específicas tais como a Parceria para a Paz (PfP) ou a Cooperação Estruturada Permanente (CEP).

Nas palavras de Adriano Moreira, devemos considerar a História como um importante mecanismo a utilizar nas análises sobre o futuro e que seria adequado:

“não omitir a advertência de que a Europa não pode ser forte se as suas partes componentes não o forem, o que, nos tempos que vivemos, significa mais força de determinação, projeto e confiança, do que a força do passado, traduzida em capacidade de domínio, o que frequentemente significou capacidade militar de impor uma decisão. Infelizmente, tem de reconhecer-se que a vontade de impor uma decisão não desapareceu como um desafio à marcha para a unidade, e reaparece muito frequentemente pelo uso, não de força militar, mas sim de força económica e financeira.” (Moreira, 2016)

Sendo assim, é inegável a interdependência a nível internacional aonde o fator económico ostenta um peso de relevo. Em contexto de choques e tensões, por vezes através de discursos inflamados dos atuais líderes mundiais, com inúmeros exemplos conferidos por Vladimir Putin e Donald Trump, os pressupostos de conflito armado entre polos diferentes parecem amainar após o temer das consequências dos possíveis impactos de perda de estabilidade em vários níveis. Indubitavelmente, a Rússia suporta a oposição aos países euro-atlânticos, ao defender que decorre uma estratégia de “cerco” por parte da NATO e pela UE, tendo como resultado a menção de “nova Guerra Fria”, referenciado por diversos autores. Na Conferência de Segurança de Munique em 2007, Vladimir Putin profere um discurso de censura pelo comportamento internacional dos Estados Unidos e aliados, acusando como os responsáveis pelas “perturbações internacionais”. Vasco Rato, numa reflexão englobada nas edições de Nação e Defesa refere, abordando Putin, que:

⁷ Na Assembleia Geral das Nações Unidas foi constituída a Cimeira do Milénio, em Nova Iorque de 6 a 8 de setembro de 2000 que ditou como valores e princípios da Declaração do Milénio das Nações Unidas (2000).

“a segurança internacional não se reduz às suas dimensões política e militar, pois engloba, inter alia, a estabilidade da economia mundial, a degradação ambiental e o diálogo entre civilizações, Putin concluía que a bipolaridade evidenciara “o enorme potencial estratégico das duas superpotências para assegurar a estabilidade global”. Em contraste, o mundo unipolar “de um soberano, de um mestre” era deveras pernicioso na medida em que ameaçava o exercício pleno da soberania dos Estados. Por isso mesmo, considera que o sistema “unipolar não é apenas inaceitável, como também é impossível”, até porque as “ações unilaterais, e frequentemente ilegítimas, não resolveram nenhum problema”. Na realidade, a unipolaridade apenas fomentou “novas tragédias humanas e criou novos centros de tensão”, pelo que, na visão do presidente russo, a tentação unipolar dos Estados Unidos encaminhou “o mundo para um abismo de conflitos permanentes”. Em suma, a unipolaridade era, inerentemente, um fator de instabilidade e, como tal, insustentável.” (Rato, 2018)

Evidentemente, a política externa que Putin assertivamente ostenta prende-se com a preocupação da manutenção e aumento da influência de Moscovo no contexto mundial como lógica de resistência à expansão dos valores e cultura ocidental, dos quais considera como incompatíveis para a civilização russa, impondo assim a preservação dos valores tradicionais e do qual, utiliza o termo “ameaça atlântida”, salientando a UE e os EUA. Como nos referem Patrícia Daehnhardt e Maria Raquel Freire “o alargamento da União Europeia a oito países da Europa de leste, em maio de 2004, correspondeu ao alargamento da fronteira entre a UE e a Rússia, e os vários alargamentos institucionais da NATO desde 1999, foram contestados pela Rússia por significarem o avanço da instituição até às suas fronteiras. Estes alargamentos dificultaram as relações com o ocidente ao ponto de permanecer a desconfiança e incerteza mútuas, por Moscovo considerar o alargamento uma potencial ameaça à sua segurança”. (Daehnhardt & Freire, A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico, 2014)

Vários focos de destabilização são efetuados pelo Kremlin, como a anexação da Crimeia.

Com consciência das mudanças globais, assiste-se a um amplificar no âmbito de conceito da segurança coletiva, que conta cada vez mais com novas modalidades na lista de ameaças à paz e segurança internacional.

3. Segurança Europeia: a UE como ator internacional

A União Europeia alcançou uma presença importante no cenário internacional e assume-se, indubitavelmente, como um ator central nos contextos contemporâneos, no entanto, afloram-se encargos acrescidos pois, “considerando os valores, como a democracia liberal, o multilateralismo, os direitos humanos, a paz, o desenvolvimento e o Estado de direito, em que a UE e a relação transatlântica se fundam, bem como o sistema internacional baseado em normas e a unidade e coesão europeias, são postos em causa numa época de turbulência geopolítica e de rápida degradação do ambiente estratégico.” (Comissão dos Assuntos Externos, 2018)

Erguida em 1951, pela inspiração do ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) tornar-se-ia no passo inicial para a estruturação de uma Europa unida, sem bases em modelos históricos de megalomania sobre qualquer outro Estado do continente europeu, como forma a realçar os benefícios de todos os Estados envolvidos e interesses comuns. Incluiu Jean Monet⁸ como primeiro presidente do órgão executivo da CECA.

Em 1950, é feita a proposta de conceção de uma força militar integrada através do plano para uma Comunidade Europeia de Defesa (CED). A França, de seu presidente René Pleven, concorda com a proposta de Winston Churchill para a formação de um Exército Europeu num momento que se registou o crescimento do bloco soviético e a extensão das áreas de influência (caso da Guerra da Coreia), a par da ideia de uma ofensiva soviética.

Esta proposta viria a ser instituída e assinada no Tratado de Paris, em 1952 pelos seguintes países: Bélgica; Itália; Holanda; Alemanha Ocidental e Luxemburgo e França. Contudo, a 30 de agosto de 1954, seria rejeitada, no parlamento deste último país, o projeto da CED propendendo mais força para vertente político-económica.

Com a integração da Alemanha Ocidental na NATO, em 1955, e com a reestruturação das forças armadas, a resposta pelo bloco Comunista dar-se-ia através da criação do Pacto de Varsóvia.

A ideia de construção da União Europeia como ator de segurança internacional desenvolve-se por acordos e desacordos, avanços e recuos que, em 1957, é engendrada a

⁸ Considerado um dos pais fundadores da União Europeia.

Comunidade Económica Europeia (CEE), tornando-se numa comunidade em que une os países europeus com ênfase na vertente económica.

Através da revisão do Tratado de Bruxelas, a União da Europa Ocidental (UEO) foi fundada em 1954 e possuía o propósito de se compor como uma Organização de Cooperação para a Defesa e Segurança europeia. Embora, seria a NATO (liderada por Eisenhower⁹) a obter a responsabilidade como principal garante da segurança e defesa coletiva europeia.

Já em 1984, chegaria a decisão de serem criadas forças multinacionais, através do Conselho de Ministros da defesa e negócios estrangeiros, (com intervenientes Reagan, Mitterrand e Helmut Kohl) dando-se a reanimação da UEO. Contudo, alguns países membros da Comunidade exerceram oposição pela adoção de uma natureza militar.

A Europa, para além das fronteiras da União Europeia, viu-se confrontada com uma multiplicidade de desafios a partir do final da Guerra Fria. No seu próprio continente, o equilíbrio da Europa sofreu de forma áspera com o desmoronamento dos regimes comunistas, das transições económicas e políticas na Europa central e oriental, dos países do Báltico e com todos os conflitos sucedidos nos Balcãs.

De facto, como veremos mais à frente, desde 2003 evidencia-se o advento de um processo de aprendizagem e capacitação institucional da União Europeia enquanto ator internacional implicado nas questões de segurança e estabelecimento evolutivo na política externa. Com isto, vê-se a atualização dos objetivos estratégicos, no qual acompanha uma nova conceção estratégica que inclui as missões Petersberg e de recuperação de paz. Com este objetivo estratégico, a União Europeia indicou o aumento na ambição enquanto ator global. No século XXI, a União Europeia vê-se desafiada de inúmeras formas, através de ameaças globais que serão possíveis superar no seu tamanho proporcional do uso de cooperação e da fortificação coletiva, de valores e união.

Na análise feita da Estratégia Europeia de Segurança (EES), aprovado pelo Conselho Europeu, em 11 de dezembro de 2008, estão incluídas as ideias e recomendações anteriores dos debates no Parlamento Europeu e dos prévios relatórios sobre a EES e a PESD, no que se refere, em especial, às seguintes questões:

- cibersegurança;
- segurança energética, nomeadamente o aprovisionamento da Europa;
- conflitos regionais não resolvidos nas regiões vizinhas da UE;

⁹ General Dwight D. Eisenhower foi nomeado Comandante Supremo das Forças Aliadas na Europa em dezembro de 1950

- desafios no continente africano;
- consequências das alterações climáticas;
- concorrência em torno dos recursos naturais;
- projetos para reforçar as capacidades civis e militares;
- importância do espaço para a segurança comum da UE;
- segurança marítima. (Wogau, 2009)

No espaço da União Europeia habitam aproximadamente 450 milhões¹⁰ de pessoas, caracterizando-se pela estabilidade do euro, do mercado financeiro e forte parceiro com outras regiões a nível comercial.

A União Europeia é atualmente¹¹ composta por 27 Estados-membros diferenciados em: identidades nacionais, percursos históricos, geopolítica, nível de desenvolvimento económico-social, história militar, cultura, política e ideologias. Assim esta Europa, na eventualidade de crises, poderá ser dividida utilizando algumas variáveis, também pelo que nos conta a história dos países, como os mais impulsionadores do uso da força, como o Reino Unido ou a França, ou por países tradicionalmente neutros como a Dinamarca, Finlândia, Suécia ou simplesmente por detalhes interesses político-económicos.

3.1. As políticas Europeias: uma nova ordem

As políticas europeias sobre segurança e defesa, adquirem uma nova preocupação com o final da Segunda Guerra Mundial. Com a derrota da Alemanha surge a preocupação de rearmamento como forma de reação à humilhação. É com a união das preocupações entre França e Inglaterra que é encetado o Tratado de Dunquerque, a 4 de março de 1947, pelo receio

¹⁰ Eurostat. (05 de 02 de 2020). Population on 1 January. Luxembourg. Obtido em 22 de 02 de 2020, de <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en>

¹¹ Confirmada pela saída, a 31 de janeiro de 2020, do Reino Unido. Processo designado de *Brexit*.

de uma ofensiva alemã contra um destes países. Um ano depois surge o Tratado de Bruxelas, que através de cinco países da Europa Ocidental (Bélgica, França, Luxemburgo, Holanda e Reino Unido) desenvolvem um sistema de reforço na defesa e de vínculos entre si do mesmo quadro jurídico que desenvolveu a NATO.

Como referenciado no capítulo anterior, o Tratado de Bruxelas foi assinado a 17 de março de 1948, surge pela constatação do perigo com origem na União Soviética com o possível plano expansionista e pelo investimento no arsenal militar.

Após várias iniciativas dos Estados-membros, foi através do Ato Único Europeu (AUE) em 1986, que se institucionalizava a Cooperação Política Europeia (CPE), lançada informalmente em 1970, para que a Europa “fale a uma só voz” no que se referia aos principais temas internacionais. Os seus objetivos prendiam-se à formulação e execução comum de uma política externa europeia. Para tal, os (na altura 12) Estados-membros empenham esforços a informar-se mutuamente, na realização de consultas entre Estados-membros antes de gerar posições sobre as questões de política internacional com interesse comum. Procuravam a harmonização e coordenação comum entre os membros e pretendiam, de igual forma, o alcance a contextos de outras Organizações, como a NATO e a Organização das Nações Unidas (ONU), procurando-se adaptar a novos desafios e realidades.

No final da década de 80, os resultados dos acontecimentos surtiram transformações de grande relevância no continente Europeu marcando a narrativa mundial. A queda do Muro de Berlim, a 9 de novembro de 1989, representava o caminho para a liberdade e democracia, como as reformas dos sistemas económicos e políticos de países como a Hungria e Polónia, respetivamente no ano de 1990. Em alguns países da Europa Central e Leste iniciavam-se os processos para eleições livres que, com o fim de repressões e início de uma fase, contribuiria como o primeiro avanço numa longa fase de estabilização na Europa. A 3 de outubro de 1990 dar-se-ia a unificação das duas Alemanhas.

Com a fragmentação da ameaça soviética surgiu a ideia de reestruturação da NATO que aconteceria em novembro de 1991. A União Soviética perderia o controle da Europa Central e Europa Oriental iniciando o desenvolvimento de uma nova ordem mundial.

Todos estes processos de transformação e adaptação, através de reformas internas em países da antiga União Soviética, Europa Central e Leste colidiam com as preocupações quanto à manutenção da estabilidade interna, países dos quais se deparavam com dificuldades no progresso de transição de economias centralizadas para mercados livres e de governos

autoritários para governos pluralistas. Em 1995 presencia-se a intervenção da NATO na Bósnia, que procura combater a instabilidade como meio a restaurar a paz na Europa.

Ainda anterior a esse acontecimento, a 7 de fevereiro de 1992 constituía-se um dos tratados mais marcantes no meio político da Europa depois da consolidação económica, o Tratado de Maastricht. Criar-se-ia a União Europeia baseada numa construção assente em três pilares que viria a permitir à União pisar novos caminhos.

O primeiro pilar compreenderia as três comunidades económicas existentes, a Comunidade Económica Europeia (CEE), Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), e Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEA). No segundo, a formação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) aonde eram abrangidas todas as questões de segurança europeia e definindo prazos para uma política de defesa comum, apoiando-se na UEO em matérias de ações e decisões da União. O terceiro pilar, nomenclava a Justiça e Assuntos Internos (JAI).

Decorria o conflito na ex-Jugoslávia nas quais as políticas da União Europeia seriam postas à prova para conter um conflito situado no território europeu. Desenvolveram-se os nacionalismos na antiga Jugoslávia que, composta por seis repúblicas (Sérvia, Croácia, Eslovénia, Macedónia, Montenegro e Bósnia e Herzegovina) e com pretensão de autonomia. Em 1991, Eslovénia e Croácia declaram independência seguidos pela Macedónia e pela Bósnia e Herzegovina, mas, neste último, com um conflito político/étnico/religioso.

Em sequência do conselho ministerial da UEO, em junho 1992, os seus Estados-membros, em cooperação com a NATO, concordam em fornecer capacidade operacional através da instituição da Declaração Petersberg. As “missões Peterberg”, como ficariam conhecidas, conciliavam a disponibilização de unidades militares de qualquer ramo das forças armadas dos Estados-membros que, “para além de contribuir para a defesa coletiva de acordo com o artigo 5 do Tratado de Washington e o artigo V do Tratado de Bruxelas, as unidades militares dos Estados-membros da União da Europa Ocidental (UEO), agindo sob a autoridade da UEO, poderiam ser empregues para missões de caráter humanitário e resgate, missões de manutenção da paz, missões de forças de combates na gestão de crises e pacificação.” (Western European Union, 1992) Como referência do capítulo II do artigo 7º da Declaração Petersberg: “todos os Estados-membros pertencentes à UEO, designarão, em breve, quais as unidades militares e quartéis gerais disponibilizados à UEO para as suas possíveis missões. Onde as unidades multinacionais retiradas das forças dos Estados-membros da UEO já estão criadas ou planeadas

e que, estas poderão ser disponibilizadas para uso, sob a autoridade da UEO, com o acordo de todas as nações participantes”¹² (ibidem) (1992)

No entanto, a construção de um novo Estado e a intervenção político-militar na Bósnia e Herzegovina enfrentou problemas graves. No início da década de 90 a escalada de conflitos que decorreria na área geográfica dos Balcãs era consequência da luta pela independência nacional pós dependência a Moscovo e por conseguinte, conquistar a democracia com crescente integração nas instituições de modelo ocidental.

“Com efeito, as novas democracias de imediato definiram políticas externas e de segurança que pretendiam tornar irreversível o seu “regresso à Europa”, um eufemismo para denotar a integração nas instituições ocidentais. Na perspetiva das elites pós-Comunistas dos países de leste, o “regresso à Europa” significava romper em definitivo com a tutela de Moscovo e assegurar garantias de segurança credíveis quanto à sua independência. As adesões à NATO e à UE permitem, pois, a inserção num quadro institucional que proporcionaria segurança nacional, estabilidade política e prosperidade socioeconómica.” (Rato, 2018)

Perante a situação do Kosovo, a política externa europeia seria infrutífera na contenção dos conflitos não atingindo os resultados no fortalecimento do papel operacional da UEO. Decorrendo o ano de 1997, a resposta aos problemas com gestão da crise e conflitos decorridos nos Balcãs, principia-se a descoordenação entre a Aliança Atlântica, a UEO e UE, debatendo-se com a difícil exigência de coordenação entre organizações.

A necessidade de criação de novas estruturas urge de modo a facilitar decisões futuras e igualmente criar uma linha orientadora de conciliação entre todos os Estados-membros, fomentar uma verdadeira cultura de segurança e defesa e devolver estabilidade à região.

Em de Dezembro de 1998 adviria da Cimeira de Saint-Malo, liderada pela França e Reino Unido, a declaração conjunta para o começo da Política de Comum de Segurança Defesa que originaria numa postura mais eficaz da política externa na matéria de segurança e defesa.

Nesta declaração conjunta defende-se que a UE deve ser munida com “a possibilidade de atuar de forma autónoma apoiando-se em forças militares credíveis, possuir os meios para decidir recorrer a essas forças e a vontade de o fazer, a fim de fazer face a crises militares.”. O documento refere que a NATO constitui parte fundamental na defesa coletiva dos seus Estados-membros, compromisso que deve ser respeitado. Menciona a capacidade no emprego de meios

¹² Tradução pelo autor

militares que, podem ser designados dentro da estrutura europeia ou meios nacionais e multinacionais fora do panorama NATO.

No final desta cimeira, é referida a afirmação que:

“In order for the European Union to take decisions and approve military action where the Alliance as a whole is not engaged, the Union must be given appropriate structures and a capacity for analysis of situations, sources of intelligence, and a capability for relevant strategic planning, without unnecessary duplication, taking account of the existing assets of the WEU and the evolution of its relations with the EU. In this regard, the European Union will also need to have recourse to suitable military means (European capabilities pre-designated within NATO’s European pillar or national or multinational European means outside the NATO framework).” (The Heads of State and Government of France, 1998)

A União Europeia precisava colmatar problemas fundamentais para o seu desenvolvimento futuro. É neste processo de ponderação sobre o futuro que surge a Convenção Europeia, iniciada em dezembro de 2000 integrada ao Tratado de Nice. Assim sendo, o Conselho Europeu de Nice forma a estrutura do Comité Político e de Segurança¹³ (COPS), que poderá ser autorizado pelo Conselho, numa operação de gestão de crises, no âmbito do Segundo Pilar. Com esta declaração, procurava inspirar a reforma institucional através de uma Convenção e debate de temas chave, quer a nível interno e externo. A nível interno, pretendia-se a revisão das políticas comuns da UE, a delimitação de poderes e competências, a objetivação dos Tratados, a aproximação das instituições aos cidadãos e a examinação do estatuto da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais. A nível externo a preocupação surgia com o procedimento do futuro alargamento da União Europeia para 25/27 Estados-membros, em que são assinaladas as suas diversidades de desenvolvimento e qualidade de vida. Resulta a convocação de uma Conferência Intergovernamental (CIG) em 2004, oficialmente invocada no Conselho Europeu de Laeken a 15 de dezembro de 2001.

A Convenção foi composta por: 72 senadores ou deputados nacionais (dois membros efetivos e dois membros suplentes por Estado-membro ou País pretendente à adesão) designados pelo respetivo Senado ou Parlamento; 56 representantes de Governo ou Chefe de

¹³ No Tratado de Nice é introduzido o Comité Político e de Segurança no artigo 25º, tendo como objetivo o auxílio ao Conselho em todos os assuntos relacionados com a PESD produzindo pareceres, solicitado pelo Conselho ou por iniciativa própria, para a existência de acompanhamento em permanência da situação internacional e acompanhamento da implementação das medidas adotadas no âmbito destas políticas, sem prejuízo das competências da Presidência e da Comissão.

Estado (um efetivo e um suplente); 32 deputados ao Parlamento Europeu (dezasseis efetivos e dezasseis suplentes) e dois Comissários Europeus, em representação da Comissão Europeia. Na Convenção participaram ainda, como observadores, três representantes do Comité Económico e Social, cinco do Comité das Regiões, três dos parceiros sociais europeus e o Provedor de Justiça Europeu.

Como resultados, ao fim de 16 meses, “a Convenção adotou por consenso uma primeira versão do «Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa» (13 de junho de 2003), que propõe reformas fundamentais ao funcionamento das instituições:

- o fim da Presidência rotativa da UE;
- a criação de um Presidente Europeu e de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE;
- uma Comissão Europeia composta por um Presidente com poderes reforçados, Comissários com pastas e Comissários-Delegados sem pasta;
- generalização da codecisão e revisão da ponderação de votos;
- o fim dos três pilares da UE;
- o reconhecimento da personalidade jurídica da UE;
- a integração no Tratado da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais;
- a alteração da classificação dos atos legislativos.” (Pereira, 2017)

O Conselho Europeu reuniu-se, a 19 e 20 de junho de 2003, em Salónica aonde, durante a Convenção é congratulado pelo Conselho Europeu o projeto de Tratado Constitucional apresentado pelo Presidente da Convenção, Valéry Giscard d'Estaing, no qual é assinalado como “um marco histórico na direção da promoção dos objetivos da integração Europeia: aproximando a nossa União dos seus cidadãos, reforçando o carácter democrático da nossa União, facilitando a capacidade de a nossa União tomar decisões, especialmente após o alargamento, reforçando a capacidade de a nossa União agir como força coerente e unificada no sistema internacional, e enfrentar com eficácia os desafios decorrentes da globalização e da interdependência.” (Commission Des Communautés Européennes, 2003)

Com a entrada em vigor a 1 de fevereiro de 2004 do Tratado de Nice, os Estados-membros assumem as obrigações nas matérias de segurança e defesa de uma maneira mais franca ao desenvolver e a disponibilizar instrumentos civis e militares e através de capacidades próprias. É institucionalizada em Nice, a criação da Força de Reação Rápida (FRR) onde a União afirma a capacidade de ação autónoma constituída por forças militares credíveis, de

50000 a 60000 militares (Lowe, 2016) sendo o objetivo “de prover o bloco com instrumentos individuais de projeção de poder no continente, sem necessariamente depender da NATO.” (Pecequilo, 2014)

A 12 de dezembro de 2003 foi aprovada, no Conselho Europeu, a Estratégia Europeia de Segurança e Defesa. 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)

A Estratégia Europeia de Segurança foi intitulada de “Uma Europa segura num mundo melhor” e tece como considerações fundamentais:

“que a União Europeia precisa de desenvolver a sua autonomia estratégica através de uma política externa, de segurança e de defesa forte e eficaz a fim de promover a paz e a segurança a nível internacional, defender os seus interesses no mundo, proteger a segurança dos seus cidadãos, contribuir para um multilateralismo efetivo, fomentar o respeito pelos direitos humanos e pelos valores democráticos em todo o mundo e salvaguardar a paz mundial; Reconhece que a UE deve prosseguir estes objetivos através da cooperação multilateral nas organizações internacionais, acima de tudo nas Nações Unidas, e por meio de parcerias com outros atores fundamentais, de acordo com a Carta das Nações Unidas, os princípios da Ata Final de Helsínquia e os objetivos da Carta de Paris; Reitera a necessidade de reforma da Organização das Nações Unidas por forma a permitir-lhe cumprir plenamente as suas responsabilidades e atuar com eficácia no fornecimento de soluções para os desafios globais e na resposta às principais ameaças; Considera que muitas das novas ameaças não são puramente militares, nem podem ser combatidas com meios exclusivamente militares; Frisa que esta política tem de articular a utilização de ativos e capacidades tanto civis como militares e exige uma cooperação estreita e harmoniosa entre todos os intervenientes; Salienta que a congregação de esforços e de capacidades ao nível da UE é crucial para fazer face ao impacto combinado do aumento dos custos do equipamento de defesa e dos limites existentes para a despesa na área da defesa; Refere que uma política de defesa comum na Europa exige uma força armada europeia integrada, que, consequentemente, deve ser equipada com sistemas de armamento comuns de modo a garantir a uniformidade e a interoperabilidade; Salienta que a transparência e a relação custo-eficácia, bem como o controlo parlamentar e a observância dos direitos humanos e do direito humanitário internacional, são cruciais para garantir o apoio do público à defesa europeia; realça, neste contexto, a grande importância de um controlo parlamentar efetivo da PESD, em estreita cooperação entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos dos Estados-membros; Considera que a Estratégia Europeia de Segurança atualizada e o futuro Conceito Estratégico da NATO devem ser coerentes e isso deve refletir-se na Declaração que será adotada

na cimeira da NATO em Estrasburgo/Kehl, em Abril de 2009; Salaria a importância fundamental de uma execução plena e atempada da Estratégia Europeia de Segurança; Congratula-se com o relatório do Conselho sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança; refere, no entanto, que como grande parte dos objetivos da EES de 2003 continuam em larga medida por cumprir, a União Europeia – reforçada pelo Tratado de Lisboa¹⁴ – deveria desempenhar um papel mais determinante na promoção da legitimidade, transparência e eficácia das instituições de governação mundial; Saúda o lançamento da operação ATALANTA no quadro da PESD para combater a pirataria ao largo da costa da Somália; recorda, porém, ao Conselho, à Comissão e aos Estados-membros que o problema da pirataria naquela região tem origens mais profundas, nomeadamente a pobreza num Estado falhado, e exige ações europeias mais incisivas para resolver esses problemas; Reitera com firmeza o seu apelo para que, através da EES e da PESD, sejam dadas todas as garantias necessárias para assegurar uma aplicação eficaz das Resoluções 1325 e 1820 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que visam promover a igualdade de participação das mulheres em todas as questões e decisões relacionadas com a paz e a segurança e classificar o uso sistemático da violência sexual contra as mulheres em situações de conflito como crime de guerra e crime contra a humanidade; lamenta que os progressos em matéria de igualdade de género nas operações da PESD sejam demasiado lentos;” (Wogau, 2009)

Através de referendo, holandeses e franceses renunciaram a ratificação da Constituição Europeia que, originaria a incerteza no futuro da Europa com entrada numa nova fase de reflexão, provocada por dois referendos negativos sobre o Tratado Constitucional (em maio e junho de 2005), o que viria a requerer o debate de todos os Estados-membros na solidificação europeia, o qual norteava para o Tratado de Lisboa.

Este último tratado da UE, até à data o Tratado de Lisboa, tem base na Declaração de Berlim de 2007 (assinada a 25 março de 2007, celebrando o quinquagésimo aniversário do Tratado de Roma) a qual foi aprovada pelo Conselho Europeu em junho de 2007. Em julho, a Conferência Intergovernamental (CIG) foi realizada durante a Presidência portuguesa, tendo findado os trabalhos e a assinatura do tratado em finais de 2007.

Vê-se alterado o termo “Comunidade” por “União” e supôs a evolução da Política Europeia de Segurança Comum (PESD) para a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

¹⁴ A cooperação interparlamentar nestes domínios está prevista no Protocolo 1 do Tratado de Lisboa, que descreve o papel dos parlamentos nacionais na UE. As inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa proporcionaram uma oportunidade para melhorar a coerência política da PCSD.

O tratado que institui a Comunidade Europeia passa designar-se de “Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia” (Tratado de Lisboa, 2007)

Referindo o artigo 71º (ex-artigo 36º TUE) “É criado no Conselho um Comité Permanente a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna. Sem prejuízo do artigo 240º, o Comité Permanente fomenta a coordenação da ação das autoridades competentes dos Estados-membros. Os representantes dos órgãos e organismos pertinentes da União podem ser associados aos trabalhos do Comité. O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais são periodicamente informados desses trabalhos.” (ibidem, 2007)

Com a introdução deste artigo no Tratado de Lisboa, prevê-se a possibilidade de determinados países da União Europeia fortalecerem a colaboração no domínio militar pela criação da Cooperação Estruturada Permanente¹⁵ (CEP).

O desenvolvimento da cooperação entre Estados-membros adveio da fragmentação e repetição de meios, da duplicação de esforços e diferentes orçamentos que resultam em evidentes velocidades nas Forças Armadas dos membros da UE. Persegue-se então, de forma urgente, a cooperação no domínio da segurança e defesa como transmissor de melhorias e da interoperabilidade e apoio no destacamento para missões e operações que surjam no trajeto da União. No artigo 1.º do Protocolo 10 anexo ao Tratado de Lisboa prevê que os Estados-membros que queiram integrar a CEP:

- procedam de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa, através do desenvolvimento dos respetivos contributos nacionais e, se for caso disso, da participação em forças multinacionais nos principais programas europeus de equipamento e na atividade da Agência Europeia de Defesa;
- sejam capazes de fornecer, unidades de combate especificamente treinadas para as missões programadas, configuradas em termos táticos como um agrupamento tático, com os respetivos elementos de apoio, incluindo o transporte e a logística, que estejam em condições de levar a cabo as missões a que se refere o artigo 43.º do Tratado da União Europeia, num prazo de 5 a 30 dias (designadamente para responder a pedidos da Organização das Nações Unidas, e que possam estar operacionais por um período inicial de 30 dias, prorrogável até 120 dias, no mínimo).

¹⁵ Permanent Structured Cooperation (PESCO) em inglês

No artigo 2.º do mesmo Protocolo, entre outras obrigações, prevê que esses Estados-membros se comprometam a:

a). Cooperar no sentido de alcançar objetivos acordados relativamente ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa;

b). Aproximar os seus instrumentos de defesa, harmonizando, nomeadamente, a identificação das necessidades militares, colocando em comum e, se for caso disso, especializando os seus meios e capacidades de defesa, e incentivando a cooperação nos domínios da formação e da logística;

c) Tomar medidas concretas para reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de colocação das suas forças no terreno, identificando, designadamente, objetivos comuns em matéria de projeção de forças.

d) Cooperar no sentido de garantir que os Estados-membros participantes tomem as medidas necessárias para colmatar as lacunas constatadas no âmbito do «Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades»;

e). Participar no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa.

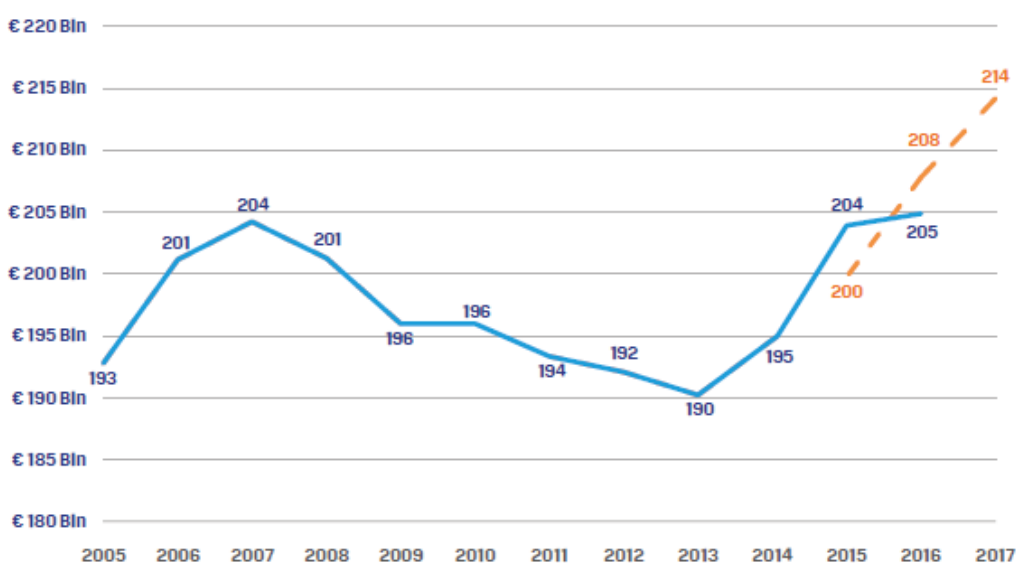
Pertencente à Representação da Comissão Europeia em Portugal, Raquel Patrício Gomes refere ainda que:

“da estruturação exposta da CEP retiramos que a sua estatuição serve dois propósitos fundamentais: por um lado, procura aprofundar a integração em matéria de defesa e a Política Comum de Segurança e Defesa, permitindo a um conjunto de Estados-membros executarem operações civis e militares em nome de toda a UE; por outro lado, abre caminho ao desenvolvimento das capacidades militares operacionais dos Estados-membros e, ao fazê-lo (atenuando a fragmentação e a duplicação de esforços) gera economias de escala importantes para a coerência das políticas de defesa de cada Estado e da PCSD. Este objetivo de maior integração é prosseguido num sentido top-down: os Estados-membros com maior vontade política e capacidade operacional militar lideram um processo de maior cooperação que, em lugar de fragmentar políticas, estimula a participação nesta estratégia, na medida em que eleva os custos da ausência do mecanismo.” (Gomes, 2017)

A Cooperação Estruturada Permanente apresentou-se, assim, como instrumento da União no Tratado de Lisboa. Será pertinente sublinhar, que a Agência Europeia de Defesa

(AED)¹⁶, criada em 2004 com sede em Bruxelas – Bélgica, é liderada, atualmente, por Josep Borrell como Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros. Possui o objetivo de ajudar os seus Estados-membros no desenvolvimento dos meios militares e apoia, também, as capacidades de defesa conjuntas, relativo aos países interessados. Esta instituição propõe soluções, promove a colaboração e iniciativas, como forma a melhorar as capacidades de defesa.

Figura 2 – Despesa total na área da defesa: Valores despendidos(azul) e valor estimado(laranja).



(Schoeffmann, 2018)

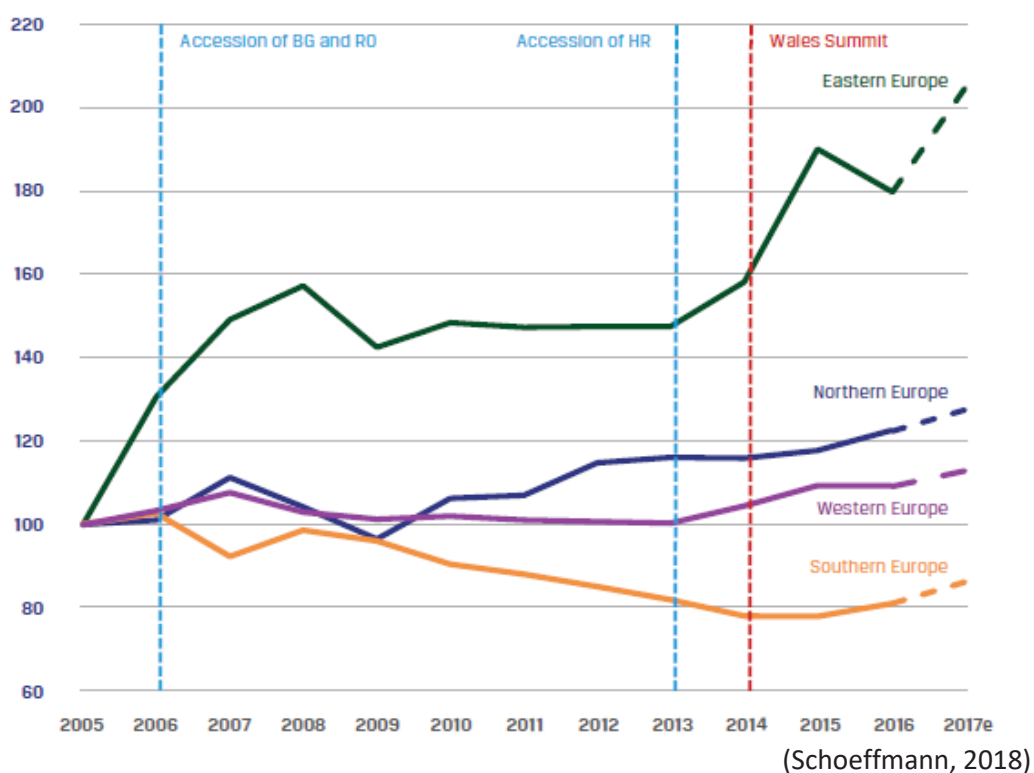
Esta agência funciona como pivô no que corresponde à investigação e inovação para evolução dos demonstradores tecnológicos, à correlação de dados (Figura 2 e 3)¹⁷, à formação e exercícios para apoio em operações no setor da Política Comum de Segurança e Defesa, à análise e à avaliação para a instituição de critérios da CEP que serão em unanimidade dos Estados-membros privilegiando o modelo intergovernamental.

¹⁶ A Agência Europeia de Defesa centra-se em identificar as necessidades operacionais, promover as medidas necessárias para as concretizar, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa, participar na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e prestar assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares.

¹⁷ Na figura 2, apresenta-se os dados da despesa total dos Estados-membros na defesa.

Na figura 3, obtém-se os desenvolvimentos regionais ao longo do tempo, dos investimentos na área da defesa, recolhido pela Agência Europeia de Defesa.

Figura 3 – Evolução da despesa, por região, na área da defesa.



A CEP surge, portanto, como uma das fundamentais renovações do Tratado de Lisboa em matéria de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A sua consistência resulta do processo histórico que foi construído desde os primórdios do projeto de integração europeia, e que procura atenuar as divergências entre os Estados-membros na delicada matéria que é a defesa.

Pela perspetiva sobre a evolução de iniciativas e de acontecimentos ao desenvolvimento desta cooperação nos domínios da defesa europeia, Isabel Ferreira Nunes, refere algumas lacunas, que “pese embora o carácter inclusivo e vinculativo deste projeto cooperativo, o mesmo compreende requisitos políticos, tecnológicos e operacionais, não acessíveis a todos os Estados-membros por razões de interesse nacional, atraso tecnológico e industrial ou desempenho operacional.” (Nunes, 2018)

A 11 de dezembro de 2017, o Conselho Europeu adotou uma decisão que estabelece a CEP e a sua lista de 25 participantes¹⁸ tendo sido adotados os projetos, em março de 2018. A

¹⁸ Os 25 Estados membros participantes foram os seguintes: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia,

lista de 17 projetos, abrangem os domínios da: formação; do desenvolvimento de capacidades e disponibilidade operacional no domínio da defesa. A 19 de novembro de 2018, o Conselho adiciona outra vaga de igualmente 17 projetos, nos domínios da formação, desenvolvimento de capacidades¹⁹ e disponibilidade operacional em terra, no mar e no ar e a ciberdefesa.

Com a operacionalização do Tratado Lisboa postula-se um novo modelo na procura de melhoria de vida para os europeus. Os seus cidadãos vêm maior intervenção nas várias áreas políticas de relevância como, por exemplo, na área da liberdade, contribuição para a paz, segurança e justiça, com destaque para o combate ao terrorismo e à criminalidade. Outras áreas são examinadas e refletidas como a política energética, desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza, a saúde pública, a proteção civil, as alterações climáticas, a investigação, a coesão territorial, o respeito mútuo entre os povos e solidariedade, comércio livre e equitativo, a ajuda humanitária, o desporto, o turismo e a cooperação administrativa. Uma Europa de direitos e valores, liberdade, solidariedade e segurança, com a defesa dos valores da União, a introdução da Carta dos Direitos Fundamentais no direito primário europeu, a criação de novos mecanismos de solidariedade e a garantia de uma melhor proteção para os cidadãos europeus, proteção dos Direitos Humanos e em especial da criança, com o reforçar dos valores democráticos e dos objetivos que dão rumo à União Europeia. Consagra os direitos civis, políticos, económicos e sociais. O Tratado refere os direitos existentes e introduz novos, garantindo as liberdades e os princípios estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais e confere um carácter juridicamente vinculativo às suas disposições. Tornou ainda o processo de decisão do Conselho de Ministros mais transparente, uma vez que as reuniões do Conselho passam a sessões abertas nas quais os cidadãos podem efetivamente assistir como em votações de projetos de ato legislativos que ocorram em sessões públicas.

Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia e Suécia. Com exceção à participação foi: Dinamarca, Malta e Reino Unido.

¹⁹ O Parlamento sublinhou que com a criação da CEP ajudaria os Estados-Membros a aprofundar a cooperação em matéria de defesa e provocar, que os orçamentos na defesa seriam orientados de forma mais eficaz.

3.2. Caracterização PESC e PESD/PCSD

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) contribui para a compreensão das relações internacionais, pertencentes ou não ao espaço do continente europeu. Foi edificada aquando génese do Tratado de Maastricht em 1991 como o segundo pilar²⁰ e entrou em vigor a 1993, sendo reforçada nos tratados subsequentes. Este Tratado estabelecia o sistema de três pilares, como anteriormente já exposto, que manter-se-ia até à sua evolução, aquando da formulação do Tratado de Lisboa.

Já anteriormente, os Estados-membros sustentaram a necessidade de coordenação nas respetivas políticas externas. A 27 de outubro de 1970 é aprovado o Relatório Davignon²¹ sobre a coordenação política necessária entre os membros, de forma a possibilitar uma Europa informada no que se refere aos principais problemas internacionais.

A 29 de março de 1996, o Conselho Europeu de Turim sublinha, no ponto 3, o reforço da capacidade de ação externa da União, denominando quatro metas a desenvolver: “identificar os princípios e os domínios da política externa comum; definir as ações necessárias para defender os interesses da União nesses domínios, em conformidade com tais princípios; instaurar processos e estruturas que permitam tomar decisões mais eficazes e atempadas, num espírito de lealdade e solidariedade mútuas; e acordar em disposições orçamentais adequadas”. (Parlamento Europeu, 1996)

Através do Conselho da União Europeia, a 20 de julho de 2001, é aprovada a conceção do Instituto de Estudos da Segurança da União Europeia (IESUE) em que os seus investigadores obtém total liberdade intelectual na produção de projetos de investigação, objetivando o desenvolvimento e projeção da Política Europeia Segurança e Defesa (PESD), promoção de uma cultura de segurança europeia, contribuição para a promoção dos interesses da união e discussão da estratégia de segurança interna ou externa à Europa. (Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, 2019).

²⁰ Determinava que a PESC abrangeria “todas as questões relativas à segurança da União Europeia” (nº1 do artº J.4 do TUE)

²¹ O “Relatório Davignon” consistia no incremento de cooperação entre os Estados-membros em que se fazia recurso a reuniões periódicas entre os respetivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros (MNE) da CEE com a pretensão de harmonizar as diferentes visões na matéria de política externa.

Em 15 de dezembro de 2001 a União Europeia aprova a declaração sobre a operacionalidade da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), no Conselho Europeu de Laeken²² delineava-se algumas operações de gestão de crises.

Na Declaração Comum Franco Germânica, a 22 de janeiro de 2003 é proposta a conceção de uma “União Europeia de Segurança e Defesa”, voltada para a preocupação do fortalecimento da política de defesa.

Em março de 2003, no relatório da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, Segurança Comum e da Política de Defesa, no Parlamento Europeu expressa-se como fulcral o desenvolvimento da PESD para tornar a UE um ator independente nos cenários mundiais e manutenção da fiabilidade nas relações transatlânticas.

A 31 de março do mesmo ano, daria início a Operação Concordia, reunia os esforços da União Europeia na manutenção da paz na República da Macedónia. Juntamente, a 12 de junho a UE projetava, a primeira operação militar fora do continente. Foi designada de Operação Artemis, para tentar resolver o conflito étnico na República Democrática do Congo que duraria até setembro do mesmo ano.

O Tratado de Lisboa efetuou a supressão dos três pilares na organização, introduzidos no Tratado de Maastricht. Reforçou as disposições existentes da política externa e acentuou uma maior necessidade de coesão da União nas relações internacionais. Foi criado o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE)²³, sob a autoridade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança²⁴ que coordena a Política Externa de Segurança Comum (PESC) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

²² O Conselho Europeu aprovou a declaração sobre a operacionalidade da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa. Pela continuação do desenvolvimento da PESD, pelo reforço das suas capacidades, civis e militares, bem como pela criação no seu seio das estruturas adequadas, e no seguimento das Conferências sobre as Capacidades Militares e de Polícia que se realizaram em Bruxelas, em 19 de novembro de 2001, a União está agora em condições de conduzir operações de gestão de crises. A União está determinada a ultimar rapidamente os acordos com a NATO que reforçarão as capacidades da União Europeia na condução de operações de gestão de crises que abrangem o conjunto das missões de Petersberg. Do mesmo modo, a aplicação dos acordos de Nice com os parceiros reforçará os meios de que a União dispõe para conduzir operações de gestão de crises. O desenvolvimento dos meios e das capacidades à sua disposição permitirá à União assumir progressivamente operações cada vez mais complexas.

²³ O Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) estabelece-se numa rede de 139 delegações da UE e serviços de representação, distribuídos por todo o globo como sendo os seus olhos, ouvidos e os porta-vozes da União junto de autoridades e populações locais. Outras atribuições do SEAE passam por reportar os progressos e as políticas dos países onde estão acreditados negociando no caso de interesse da UE dentro de um determinado mandato tentando contribuir para uma relação cada vez mais próxima entre a UE e o país de onde o SEAE está colocado. Foi lançado para obter verdadeira comunidade diplomática a nível europeu funcionando semelhante a uma embaixada.

²⁴ O alto representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança é, atualmente Josep Borrell, precedido por Frederica Mogherini. A Presidente da Comissão Europeia, atualmente Ursula von der Leyen.

“Com a ratificação do Tratado da União Europeia (TUE), a União procurou fortalecer a consistência e coerência de sua política externa e representação externa com a criação de um alto representante da União para os Assuntos Estrangeiros e a Política Segurança, responsável por liderar a política externa e a política de segurança da União cumprindo as suas funções executivas no mais alto nível de política externa e política de segurança, um papel complementado pela integração do serviço diplomático nacional dos Estados-membros no âmbito do Serviço Europeu para a Ação Externa procurando desenvolver uma cultura diplomática europeia, maior eficiência no sistema internacional e, com o tempo, uma defesa comum europeia.” (Nunes, 2018)

Este novo quadro compreende dimensões fundamentais, a da política externa definindo a estrutura de Negócios Estrangeiros da União, na busca pela coordenação da ação externa dos Estados-membros orientando os propósitos e estratégias, e a dimensão de segurança que compreende PCSD que se encarrega das questões de defesa garantindo à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares.

Foram introduzidas inovações neste Tratado, como um ambicioso princípio da segurança no aprovisionamento energético e da solidariedade energética entre Estados-membros. Nas aspirações para as matérias de segurança e defesa, para além da cooperação estruturada, como referida no capítulo anterior, consta a cláusula de solidariedade coletiva entre Estados-membros. Esta cláusula, procura acionar a solidariedade europeia para situações de terrorismo ou catástrofes humanas/ naturais. No entanto, esta cláusula não estipula a garantia de segurança militar contra um ataque a um Estado-membro, pois a decisão das capacidade e tipo de meios a disponibilizar no apoio depende do critério das autoridades nacionais e não vincula todos os países de idêntico modo.

A PESC persegue: a salvaguarda dos valores comuns e independência da UE; preservação da paz; reforço da segurança da UE e segurança internacional; consolidação da democracia e Estado de direito; o respeito dos direitos humanos, liberdade e garantias fundamentais. Procura-se uma nova abordagem no exercício de governação²⁵, estendendo-se por níveis múltiplos através de um modo de governação, que coincidam políticas intergovernamentais com as políticas comunitárias.

²⁵ A UE não conta com Forças Armadas permanentes pois o seu nível de atuação só se concretizará quando os Estados-Membros colocam efetivo militares à sua disposição, que por motivos de interesses próprios (económicos, sociais, políticos) nem sempre estão dispostos a cooperar.

Tem sido prática constante da Política Externa europeia a escolha no uso de soft power. Caracteriza-se pela prevalência do uso de estratégias não coercivas, contrário ao hard power no qual é através do uso da força que obriga um Estado a subjugar-se a outro Estado mais poderoso.

Quando são debatidos temas pelo Parlamento, englobados no âmbito PESC, são efetuadas em comissões especializadas, em especial na Comissão dos Assuntos Externos (AFET) e as suas duas subcomissões (sobre a Segurança e Defesa/SEDE e Direitos Humanos/DROI), bem como na Comissão do Comércio Internacional (INTA) e na Comissão do Desenvolvimento (DEVE). Estas dão forma à PESC pelo meio de relatórios e pareceres que emitem. Servem similarmente como as posições essenciais de contacto do Parlamento com as estruturas de governação global (incluindo as Nações Unidas), outras instituições da UE, as Presidências do Conselho e os parlamentos nacionais dos Estados-membros. O contributo com participação do Parlamento na PESC produziu um reforço da responsabilidade democrática desta política. Foi melhorada a sensibilização entre as instituições da UE com os seus cidadãos, resultando numa maior visibilidade das políticas externa da união. Procedeu-se ao intercâmbio entre políticas institucionais e governamentais, bem como entre a sociedade civil e comunidades epistémicas (como grupos de reflexão e académicos) Facilitou a participação de parceiros da UE e também fora da União, quer governamentais ou não governamentais. Defendeu-se a fortificação do papel que o SEAE desempenha, pelas delegações da UE e representantes especiais da UE, no melhoramento da eficácia e uma política de maior coerência de forma a resultar uma maior conformidade entre os instrumentos políticos, financeiros e evitar duplicações e ineficácia.

Nas estruturas internas do Parlamento que participam e efetuam labor relacionado com a política externa são também realizados por delegações parlamentares, cujo papel consiste em manter e desenvolver os contactos internacionais do Parlamento (especialmente através da cooperação interparlamentar) e em promover os valores fundadores da União, incluindo a liberdade, a democracia, os direitos humanos, as liberdades fundamentais e o Estado de direito. Existem atualmente 34 delegações interparlamentares permanentes, incluindo comissões parlamentares mistas (CPM), comissões parlamentares de cooperação (CPC), outras delegações parlamentares e assembleias parlamentares mistas.

Exemplos notáveis destas delegações interparlamentares incluem: a Assembleia Parlamentar Mista ACP-UE, criada para pôr em contacto deputados ao Parlamento Europeu e representantes eleitos dos países da África, Caraíbas e Pacífico, que assinaram o Acordo de

Cotonu²⁶; A EuroLat, uma assembleia multilateral mista que teve origem na Associação Estratégica criada em junho de 1999 entre a UE e a América Latina e as Caraíbas;

A Assembleia Parlamentar (AP) EuroNest, fórum parlamentar da Parceria Oriental da UE, que congrega deputados ao Parlamento Europeu e membros dos parlamentos nacionais dos países da Parceria Oriental; A AP da União para o Mediterrâneo, que representa a dimensão parlamentar da União para o Mediterrâneo, a qual substituiu a parceria euro-mediterrânica (Processo de Barcelona). (Turunen, 2019)

O parlamento usufrui do direito de controlar a PCSD, de endereçar ao Alto Representante e Vice-Presidente do Conselho e possui autoridade sobre o orçamento desta política.

A 14 de novembro de 2016, a Alta Representante e Vice-Presidente do Conselho apresentou ao Conselho dos Negócios Estrangeiros um plano de execução da PCSD. Este destinava-se a tornar operacional a visão definida na estratégia no que diz respeito às questões de defesa e de segurança. O plano de execução identifica três conjuntos de prioridades para as quais cada missão PCSD pode contribuir:

- dar resposta aos conflitos e crises externos;
- reforçar o desenvolvimento das capacidades dos parceiros;
- proteger a UE e os seus cidadãos.

²⁶ O acordo de Cotonu foi celebrado na tentativa de reduzir e erradicar a pobreza destes países, integrando-os gradualmente na economia mundial, procurando um desenvolvimento sustentável.

Figura 4 - Da Visão à Ação da Estratégia Global da UE e missões da PCSD.



(EUGS, 2019)

A partir de 2012, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais dos Estados-membros criam anualmente duas conferências interparlamentares para debater assuntos relacionados com a política externa. O Parlamento Europeu possui um determinado grau de cooperação informal com o SEAE, a Presidência da UE, com o Secretariado do Conselho e a Comissão, e identicamente com os parlamentos nacionais dos Estados-membros.

A(o) Alta Representante e Vice-Presidente do Conselho desempenha uma posição institucional decisiva, presidindo ao Conselho dos Negócios Estrangeiros. Através do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu tornou-se num parceiro com um papel de cooperação nas matérias das relações externas da União Europeia e na resposta ao desafio descrito no relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança.

Foi apresentada em junho de 2016, a Estratégia Global para a União Europeia (EUGS) pela Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão, à data, Federica Mogherini. Este mais recente documento com a orientações da Política Externa europeia, contou com o apoio da Divisão de Planeamento Estratégico, do SEAE, do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (IESUE) e a consulta à comissão de especialistas através de centros de reflexão da rede europeia sobre relações internacionais e UE, incluído o Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).

A Estratégia Global da União Europeia faz mostrar aos seus parceiros que a Organização:

“continuará a ser uma potência confiável a nível global e um forte promotor de segurança. Ao longo do último ano, a cooperação com a ONU foi mais próxima do que nunca, e a exigência da Estratégia Global para uma reforma governativa do sistema global repercute com a ambição na reforma da agenda para o sistema das Nações Unidas, promovida pelo novo Secretário Geral da ONU, António Guterres. O apoio ao Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ou às operações de manutenção da paz representa um ponto de referência para os Estados parceiros a nível global. Nos dias de hoje, cada vez mais, a União Europeia é vista como um parceiro forte e indispensável para a paz, segurança e desenvolvimento humano em todo o mundo.”²⁷ (Mogherini, 2017)

A criação da Estratégia Global da União Europeia define-se pela sua orientação para a ação adaptado ao contexto internacional atual, identificando as políticas que a União deve desenvolver e estrutura-se em interesses, princípios e prioridades. Como nos refere Rafael García Pérez “a passividade da União é ainda mais significativa por vivermos, no nosso contexto mais imediato, numa época de degradação acelerada da segurança regional, em que se produziram grandes alterações nos equilíbrios geopolíticos mundiais. Neste sentido, poderia dizer-se que a estratégia constitui uma espécie de «último metro» para a projeção internacional da UE, antes de sermos definitivamente ultrapassados pelos acontecimentos.” (Pérez, 2017)

Passados um ano da sua iniciação, a sua Alta Representante, congratula os rápidos progressos obtidos, indicando no âmbito da cooperação com a NATO.

Numa das últimas análises elaborada por Federica Mogherini nos relatórios sobre a Estratégia Global da União Europeia, alerta que a instituição da estratégia ganhou nos dias de hoje²⁸, uma maior relevância uma vez que:

²⁷ Tradução pelo autor

²⁸ The EUGS remains as, if not more, relevant today than it was three years ago. Perhaps most importantly, its underlying intuition is truer today than it was in 2016: the imperative of greater unity within the EU is the prerequisite for the EU's greater capacity to be an effective global player. The EU can engage with other global powers on an equal footing when it stands united, backed up by EU and Member State resources. A united and consistent EU can ensure that multilateralism will remain the key organizing principle of the international order, can continue fostering cooperative regional orders near and far, can contribute to resilience and the integrated approach in its surrounding regions east and south, and, connected to all this, can ensure prosperity and security of the Union itself. (EUGS, 2019)

“Contestation is playing out in the strategic, economic and political spheres. Strategically, non-proliferation and arms control are at risk. Economically, trade tensions and technological polarisation threaten both to damage the global recovery after the 2008-9 financial crisis, and to make it harder to manage security issues. Politically, we have seen the emergence of different political narratives, some of which openly contest the values underpinning liberal democracies worldwide, and those of the EU itself. Greater contestation is playing out both globally and regionally, particularly in areas already experiencing fragilities, conflicts and rivalries. Nowhere is this clearer than in the EU’s surrounding regions, both east and south. The EU itself has not been immune to the effects of greater contestation worldwide: the resilience and security of the Union are at stake. All this is equally harming the rules based global order – an existential interest of our Union – precisely when multilateralism is most acutely needed. In fact, transnational challenges, notably in the areas of climate, demography and digitalization, can only be addressed effectively through multilateral action supporting sustainable development. Finding solutions to such challenges represents the most consequential policy quest of our age. (EUGS, 2019)

Na investigação e reflexão desenvolvida através do Instituto da Defesa Nacional constata-se que “a definição do nível de ambição da Estratégia depende das responsabilidades que a União Europeia pretende assumir, no âmbito da sua política externa, de segurança e defesa. Ao definir o documento enquanto “Estratégia Global”, a UE cria expectativas de uma capacidade de atuação à escala global e da assunção de responsabilidades centrais enquanto produtor de segurança e promotor de estabilidade no sistema internacional. Se esta designação se justifica pela necessidade de uma Estratégia integrada, multidimensional e multisectorial, bem como pela crescente interdependência decorrente do processo de globalização, não se antevê compatível com as capacidades efetivamente existentes na União, designadamente em termos estratégicos. Poder-se-á tratar de uma Estratégia global, ao nível temático e conceptual, mas dificilmente o será ao nível geográfico e operacional.” (Viana, Gaspar, & Pinto, 2016)

Evidentemente, a estratégia da política externa europeia orienta-se em mecanismos caracterizados de *soft power*, como o apoio ao desenvolvimento de países terceiros através da cooperação política, cultural e económica, designando-as como áreas de interesse vital, como zonas do Norte de África ou no Médio Oriente em que as instabilidades afetam as fronteiras da Europa.

4. Na perspetiva de Portugal

4.1 A posição portuguesa sobre segurança e defesa

Portugal esteve integralmente ligado no desenvolvimento das organizações de segurança e defesa internacionais, nos quais ainda se faz representar, quer na NATO, como membro fundador, como na União Europeia. Honrando a sua identidade e importância internacional, Portugal contribuiu na edificação de estratégias da política de defesa, tanto no plano interno quer no plano externo.

Num primeiro nível de abordagem, podemos dizer que a NATO alterou a prioridade das vertentes da política de defesa portuguesa. Estas eram tradicionalmente quatro: defesa do comando contra as ameaças internas; defesa do espaço continental; defesa do espaço atlântico; e defesa da soberania. Antes da NATO, a prioridade ia para a defesa do regime e do espaço continental; depois da NATO e Portugal como fundador, a prioridade passa a ser a defesa do espaço atlântico e a participação dentro de uma lógica multilateral e naval, na defesa da Europa. É a mudança de uma política entendida com grande autonomia, num círculo de alianças reduzido, que eram a Espanha e a Inglaterra, para uma política inserida num amplo círculo de alianças, que tem os EUA no seu centro. Antes da NATO, a política de defesa estava essencialmente virada para a colaboração com a Espanha franquista, de modo a assegurar a linha dos Pirenéus contra um eventual ataque russo e, sobretudo, o apoio mútuo das ditaduras ibéricas.

Neste contexto, decorria o Plano Marshall com o objetivo de ser reconstruída e retomada a força económica e social da Europa que então se dividiria pela “Cortina de Ferro” com os Países de Leste a integrarem, em 1955, o Pacto de Varsóvia²⁹ e como resposta destes países sob influência soviética, seria constituído o Conselho para a Assistência Económica Mútua (COMECON).

²⁹ Formada por: Albânia, União Soviética, Polónia, República Democrática Alemã, Checoslováquia, Hungria, Roménia e Bulgária.

Num primeiro momento, os EUA usam a NATO e a sua lógica para fazer compreender aos portugueses a necessidade de recorrer às capacidades dos Açores em tempo de paz e para encontrar um quadro político geral para a relação com o país. Justificação aqui encontrada para Portugal, um país ditatorial e que ainda detinha colónias, estar entre os membros fundadores da NATO.

Na análise de Luís Andrade:

“No que se reporta concretamente ao nosso país, não podemos deixar de referir que, quando aderimos à NATO, em abril de 1949, Portugal não tinha um regime democrático, facto que não constituiu impedimento para que fizesse parte de uma organização internacional que apenas incluía países de cariz democrático. Nesta perspetiva, não podemos deixar de referir que a Realpolitik desempenhou um papel da maior relevância. O que mais interessava, nomeadamente aos Estados Unidos da América, era poder contar com as bases militares no arquipélago dos Açores. Foi essencialmente a importância geoestratégica deste arquipélago que esteve na base do convite endereçado a Portugal para fazer parte da Aliança Atlântica, como se pode comprovar através da análise de vários documentos diplomáticos norte-americanos dessa altura.” (Andrade, 2000)

Pela conceção de Nuno Severiano Teixeira dá resposta a esta questão referindo que:

“foi esta a razão essencial do convite a Portugal, a cujo território as ilhas dos Açores conferiam um valor estratégico acrescentado. Base importante já na primeira guerra, revelar-se-ia decisiva na segunda e indispensável no decorrer da guerra fria. Incluída no sistema militar de defesa do Pentágono para o pós-guerra, a base dos Açores fora já objeto de um acordo bilateral entre Portugal e os Estados Unidos em 1948. Com a NATO, o seu valor ver-se-á reforçado num quadro multilateral e a sua função confirmada no conceito estratégico da Aliança: em caso de ataque vindo de leste, o chamado «reforço rápido da Europa» passava, inevitavelmente, pelos Açores. O fator geopolítico e geoestratégico será, pois, a verdadeira razão do convite a Portugal” (Teixeira, Nação e Defesa, 1999).

Desenvolvem-se acordos bilaterais, militares e políticos, entre Portugal e os Estados Unidos que surgem, por um lado, como maneira de regular a utilização da base aérea dos Açores.

Num outro momento e ainda nestes acordos bilaterais, decorre o estabelecimento do Military Assistance Advisory Group (MAAG), que tem a missão oficial, supostamente muito

reduzida, de encaminhar a ajuda militar americana. O acordo dos dois países de “se servirem um ao outro”, o Mutual Defense Assistance Agreement, em janeiro de 1951, nunca desdiz nem critica oficialmente a política de defesa portuguesa. Limita-se a definir prioridades para a ajuda militar e a encaminhar para o país, novas técnicas, métodos, equipamentos, serviços, armas e outros auxílios militares.

Neste campo, António José Telo procede à enumeração por pontos de transformações e renovações das quais moldaram a política de defesa de Portugal que fez transformar no país as:

- “principais técnicas, métodos e formas organizativas das sociedades pós-industriais, num processo essencialmente financiado por elas, que começa pelas Forças Armadas para se alargar em seguida a todas as esferas da sociedade.
- Permitiu a modernização das Forças Armadas Nacionais e da estrutura da defesa, que passou a ser semelhante à das democracias ocidentais, embora com fortes traços de originalidade.
- Alterou a política de defesa e a política militar nacional em 1949/59.
- A NATO, finalmente, favoreceu a transição de Portugal para um regime de democracia pluralista tipo ocidental num duplo sentido: contribuiu decisivamente para criar umas Forças Armadas modernas, que foram o principal veículo dessa transição e apoiou os passos fundamentais no período de 1974/76.” (Telo, 1999)

Novamente pela perceção de Nuno Severiano Teixeira na política externa de Portugal e no quadro de participação na aliança extra peninsular refere que:

“Foi com a NATO que Portugal quebrou a tradição que tinha desde o final da Primeira Guerra de não intervenção no continente europeu e participou nas missões internacionais nos Balcãs, nomeadamente IFOR/SFOR (Bósnia) e KFOR (Kosovo).

Desde então, Portugal marcou uma presença constante e com elevado grau de empenhamento nas missões (terrestres, aéreas e navais) da Aliança Atlântica, não só na Europa como na Ásia, no Mediterrâneo e em África. Ao longo dos últimos 20 anos, Portugal empenhou em 15 missões da Aliança Atlântica mais de 20 mil homens. Trata-se, sem dúvida, de um contributo muito significativo e do qual o País se pode orgulhar.” (Teixeira, A NATO, a União Europeia e a política de defesa em Portugal, 2009)

Através da visão de vários autores, na publicação do Instituto de Defesa Nacional a participação portuguesa:

“em missões internacionais – seja no quadro da União Europeia, da Aliança Atlântica ou da ONU – afirmou-se como um fator central para a credibilidade externa do Estado e consolidou a posição de Portugal como um produtor de segurança internacional. Nas últimas décadas, o desempenho nas missões de paz coloca Portugal entre os melhores na União Europeia.

São poucos os Estados-membros da UE que estiveram, continuamente, presentes em missões de paz, desde o início de um ciclo que se iniciou em 1996 com a operação na Bósnia. São ainda menos os Estados-membros que desempenharam tantas missões no quadro da ONU, UE e NATO, em teatros tão diferentes como aqueles em que Portugal participou. São ainda menos aqueles que, com a dimensão e os recursos semelhantes aos de Portugal, puderam destacar simultaneamente forças significativas em teatros tão diferentes como o Kosovo e Timor-Leste. Para o cumprimento de todos estes compromissos, Portugal realizou um significativo esforço financeiro e humano, com evidente reflexo nos resultados operacionais.

Face ao ambiente de crise económica e às consequentes necessidades de ajustamento orçamental, decorrentes do pedido de auxílio financeiro internacional, Portugal vê-se confrontado com a necessidade reajustar as opções orçamentais, designadamente em matéria de defesa. Pese embora não se tenha verificado um decréscimo significativo do orçamento atribuído à Defesa – ao contrário do que acontece noutros países, por exemplo, da Europa do Sul –, Portugal tem desenvolvido um esforço de equilíbrio orçamental, que visa um reajustamento a médio prazo que permita garantir as necessidades presentes e prever necessidades futuras. Porque tal como demonstrado ao longo das últimas duas décadas, Portugal sempre assumiu os seus compromissos e obrigações no quadro da segurança coletiva, enquanto membro da comunidade euro-atlântica.” (Viana, et al., 2014)

Num momento posterior e próximo do tempo presente, a importância do valor estratégico dos Açores ressurgiu, em 2018, com o desenvolvimento do Centro de Defesa do Atlântico (CeDa) na Ilha Terceira – base das Lages, em que “a participação de Portugal na promoção e acolhimento do CeDa, reafirma o contributo estratégico do país para a consolidação do papel do Oceano Atlântico como espaço de diálogo, liberdade e segurança.” (República Portuguesa, 2019) O Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho, salienta que, “A segurança das nossas costas e das vastas áreas Atlânticas depende da capacidade de

promovermos relações de cooperação e proximidade nas nossas posturas de defesa. Este é o desafio ao qual somos chamados a responder" (República Portuguesa, 2019) De referir ainda a intenção da envolvimento de todos os ramos das Forças Armadas e, que para além das questões ligadas à segurança marítima, incluirá uma vertente dedicada às questões de cibersegurança³⁰, porém, João Gomes Cravinho “explicou que o trabalho do centro vai ser organizado «de acordo com a procura» e as necessidades sentidas e que a projeção da área governativa da defesa para o CeDa pode ser enriquecida com temas como o ambiente ou o aquecimento global.” (República Portuguesa, 2019)

Através do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, é sublinhada a importância da consolidação das relações externas de defesa portuguesas, como fortalecimento da segurança e da defesa nacional. Para tal “cuja concretização passa pelas seguintes linhas de ação:

- Participar nas missões militares internacionais de paz, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, da NATO e da UE;
- Intensificar o relacionamento com a NATO, participar no seu progresso de transformação e defender a articulação estratégica entre a NATO e a UE;
- Intensificar as relações externas de defesa e a cooperação com os EUA;
- Promover o desenvolvimento da PCSD da UE;
- Alargar as relações bilaterais e multilaterais de segurança e defesa com os Estados-membros da CPLP, em particular nos domínios de cooperação técnico-militar e da reforma do setor de segurança;
- Contribuir para a estabilidade estratégica no Mediterrâneo e no Magrebe, participando ativamente na Iniciativa 5+5 Defesa;
- Potenciar as oportunidades no domínio da economia de defesa. “ (Governo de Portugal, 2013)

Comprova-se que as diretrizes de Portugal estão inteiramente em nexos com a visão europeia. As evidências apontam para a valorização estratégica do Atlântico e a crescente importância de organizações como a NATO e a UE. Neste contexto, pela localização geográfica, perigos como os desastres naturais ou fenómenos de imigração em massa ameaçam a segurança interna que Portugal tem uma posição de forte responsabilidade na defesa a novas ameaças, no qual beneficiará ao partilhar e acompanhar a cooperação que exista ao nível da

³⁰ “Lajes: Governo já escolheu edifício onde será instalado o Centro de Defesa do Atlântico”, *Observador*, 13 de março de 2018. Disponível em: <https://observador.pt/2018/03/13/lajes-governo-ja-escolheu-edificio-onde-sera-instalado-o-centro-de-defesa-do-atlantico/> (consultado a 22/12/2019);

defesa entre Estados-membros. Em semelhante conjuntura, importante realçar o interesse estratégico na preservação da estabilidade transatlântica, como dito, como membro da UE, mas também estimar e rentabilizar a relação com os EUA.

5. OTAN *versus* UE

No contributo da segurança internacional, evidencia-se fundamental o reforço mútuo e abrangente entre a NATO³¹ e a União Europeia como fator de manutenção de estabilidade em questões supranacionais, de natureza complexa e multifacetadas, com caráter transversal a todos os Estados num globo em constante evolução.

“Considerando que tanto a UE como a NATO, as duas principais organizações do Ocidente, estão a envidar esforços para intensificar a sua cooperação na resposta a desafios, ameaças e riscos complexos, tanto convencionais como híbridos, gerados por intervenientes estatais e não estatais, provenientes do Leste e do Sul; considerando que a acumulação de crises que desestabilizam a vizinhança europeia cria ameaças em termos de segurança tanto interna como externa; considerando que nenhuma destas organizações dispõe, por si só, de toda a gama de instrumentos necessários para fazer face a estes desafios em matéria de segurança e que cada uma delas estará mais apta a fazê-lo num regime de cooperação recíproca; considerando que a UE e a NATO são indispensáveis para garantir a segurança da Europa e dos seus cidadãos.” (Comissão dos Assuntos Externos, 2018)

Na abordagem ao tema de segurança e paz na Europa, a robustez da NATO absorve toda a área continental europeia. A essência da NATO encontra-se profundamente ligada à defesa coletiva de todos os Estados-membros e a salvaguarda da liberdade.

³¹ Os países que hoje integram a NATO são: Albânia, Alemanha, Bélgica, Canada, Croácia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Países Baixos, Islândia, Itália, Luxemburgo, Montenegro, Noruega, Portugal, Reino Unido, Turquia, Hungria, Polónia, República Checa, Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia.

Figura 5 - Ligações institucionais para a Paz e Segurança internacional



(NATO, 2009)

Foi através de negociações entre Estados Unidos e Canadá que, de forma a existirem compromissos mútuos baseados na segurança, surge a Aliança Atlântica entre países Europeus e da América do Norte. Para além dos países do Tratado de Bruxelas seriam convidados a integrar na aliança: Islândia, Noruega, Dinamarca, Portugal e Itália.

Foi criada em de abril de 1949, em Washington, como uma aliança com objetivo de preservação da segurança e de defesa coletiva entre Estados-membros. Foi gerada num contexto histórico marcado pela divisão ideológica entre o bloco ocidental e o bloco soviético. Refere que, “os Estados-membros estão decididos a salvaguardar a liberdade, herança comum e civilização dos seus povos, fundados nos princípios da democracia, da liberdade individual e do respeito pelo direito”.

A NATO ergueu-se como o eixo de segurança da Europa e América do Norte, expandindo-se até à antiga região do bloco socialista. Polónia, Hungria e República Checa. Como antigos membros do Pacto de Varsóvia, são admitidos na NATO. A Rússia progressivamente, com a dissolução do bloco comunista, foi perdendo progressivamente o

domínio na influência entre os países que integravam o bloco. Já neste século, mais uma série de nações que antigamente integravam o bloco socialista foram admitidos na NATO.

Figura 6 – Países membros e Países cooperantes da NATO



(NATO, 2017)

Recuperando a abordagem à Rússia, esta viu o seu poder diminuir, confirmando os EUA a

supremacia mundial, como única superpotência e experimentavam um novo tipo de intervenção com a Guerra do Golfo. Em agosto de 1991, com invasão do Kuwait serviu como fundamentação necessária para a operação militar do ocidente, sob a liderança americana e a necessidade de uma estreita conexão ao nível operacional entre UEO/NATO em futuros conflitos.

Com a modificação das realidades geoestratégicas internacionais, a reestruturação da NATO deveu-se a uma maior apreensão europeia na segurança e defesa, pelas falhas em solo Europeu nas crises do Kosovo, Bósnia e Albânia.

Neste combate a estes focos de instabilidade europeia e devido à UE não possuir um “Exército Europeu”, Frédéric Charillon faz a seguinte observação:

“O que significa a segurança hoje em dia na Europa? A construção comunitária, as suas especificidades e ambições obrigam-nos não só a passar em revista vários dossiers e a prática dos Quinze a esse nível, mas também a rever o próprio conceito de segurança. Este conceito foi muito alargado pelos Europeus, menos por real construção intelectual do que pelo facto de o sentido estrito e puramente militar da segurança se revelar inacessível.

Sem uma força armada digna desse nome, sem estratégia comum inspirada em esquemas institucionais complexos com atores múltiplos, entre a NATO, a UE e a UEO, os Europeus conseguiram, apesar de tudo, reinventar o conceito de segurança. Este foi alargado a parceiros inter-regionais compreendendo dimensões tão diversificadas como o controlo das migrações, a cooperação militar, cultural, comercial, etc. Assim, atualmente, a Europa tem capacidade para propor acordos-quadro sobre segurança a um certo número de interlocutores. No entanto, não deixa de ser muito limitada em termos de “hard power”, conforme ficou demonstrado nos recentes acontecimentos do Kosovo. (Charillon, 2001)

A 16 de dezembro de 2002, é assinada a Declaração UE-NATO referente à PESD, que vem estabelecer princípios nos quais as duas instituições devem dirigir a sua relação, constatando os seguintes princípios:

- Partnership: ensuring that the crisis management activities of the two organisations are mutually reinforcing, while recognising that the European Union and NATO are organisations of a different nature;
- Effective mutual consultation, dialogue, cooperation and transparency;
- Equality and due regard for the decision-making autonomy and interests of the European Union and NATO;
- Respect for the interests of the Member States of the European Union and NATO;
- Respect for the principles of the Charter of the United Nations, which underlie the Treaty on European Union and the Washington Treaty, in order to provide one of the indispensable foundations for a stable Euro-Atlantic security environment, based on the commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any other through the threat or use of force, and also based on respect for treaty rights and obligations as well as refraining from unilateral actions;
- Coherent, transparent and mutually reinforcing development of the military capability requirements common to the two organisations; (NATO, 2002)

Nos acordos de Berlim Plus, acordo alcançado em dezembro de 2002 e igualmente celebrados entre a NATO e a UE, possuíam como objetivo próximo, orientado para a prevenção e resolução de crises e conflitos armados. Estavam contempladas as diversas áreas às operações de gestão de crises orientadas pela UE, o acesso da UE às capacidades e meios comuns da NATO, clarificar as relações de comando entre a UE e a NATO de forma a tornar em moldes de eficiência, entre outros. Em 2003 com a operação na República da Macedónia tornava-se na primeira operação militar em que a UE recorria a meios e capacidades da NATO, facilitados no contexto deste acordo. De modo a implementar e fazer funcionar estes acordos, o Conselho do Atlântico Norte e o Comité Político e de Segurança da UE, em que participaram o Secretário Geral e Alto Representante para a PESC, reuniam periodicamente, para debater os principais assuntos entre as duas organizações, relativo aos temas de segurança e defesa. Reafirmavam-se as vontades em fortalecer a cooperação também nas áreas de contraterrorismo e na proliferação de armas de destruição massiva.

Este “ganho” europeu no aumento das potencialidades de gestão de crises, contudo, não seria tão linear como o plano inicial, pois como salienta Patrícia Daehnhardt:

“Berlim Plus foi a fórmula encontrada pela Administração Clinton para que os Estados Unidos assegurem algum controlo sobre as pretensões de autonomia dos europeus nas missões de gestão de crises. Principalmente no que se refere à duplicação de meios, para além de questões de ordem financeira, o objetivo era evidentemente político para que a NATO, ou melhor, os Estados Unidos, travassem a independência estratégica da União Europeia. No papel, os Acordos de *Berlin Plus* significam que a UE pode desenvolver missões recorrendo às capacidades de planeamento, comando e controlo da NATO. Na prática, contudo, *Berlin Plus* revela dificuldades de implementação, o que faz com que a UE não tenha realizado as suas operações de gestão de crises de acordo com o que fora negociado, durante anos, na relação transatlântica, mas que prefira realizá-las independentemente da NATO.” (Daehnhardt, O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia, 2010)

Como já abordado, a essência da Organização do Tratado do Atlântico Norte encontra-se profundamente ligada à defesa coletiva de todos os Estados-membros e a salvaguarda da liberdade que, na sua história mais recente, reconheceu a necessidade de adaptação às mudanças do ambiente estratégico e como resultado surgiram medidas de transformação da Aliança com as aprovações dos conceitos estratégicos de 1991, de 1999 e de 2010.

A NATO adotou assim três conceitos estratégicos revelando, publicamente, o desenvolvimento de estratégias que, em muito são diferentes de momentos e da conjuntura da Guerra Fria.

No conceito estratégico de 1991, designado de *The Alliance's New Strategic Concept*, são constatadas as mudanças políticas que ocorreram desde 1989 existindo um gradual melhoramento no ambiente de segurança na Europa Central e Oriental. Refere-nos Paulo Vicente que:

“na realidade, os antigos satélites da URSS tinham recuperado a sua soberania e a própria União Soviética com as suas repúblicas passavam por um ambiente de previsíveis mudanças profundas. As forças soviéticas deixavam a Hungria e a Checoslováquia e era planeada ainda a retirada da Polónia e da Alemanha em 1994. Todos os países que anteriormente eram adversários da NATO tinham desmantelado o Pacto de Varsóvia e rejeitavam a hostilidade ideológica para com o Ocidente, implementando políticas destinadas a alcançar uma democracia pluralista, respeito pelos direitos humanos e uma economia de mercado. Assim a divisão política na Europa que alimentou a possibilidade de confronto militar no período da Guerra Fria tinha sido superada.” (Vicente, 2012)

Verificou-se uma maior estabilidade pelas reduções substanciais no setor das armas nucleares com a sua diminuição progressiva e a longo prazo do arsenal por parte dos EUA e União Soviética. Através das mudanças históricas ocorridas na Europa, e com observação efetuada ao conceito de 1991, percebe-se que as ameaças imediatas e potencialmente massivas haveriam desaparecido, significando a segurança global dos aliados. No entanto, alguns observadores mencionam que a Aliança enfrentaria uma nova era na qual a natureza das ameaças se disfarça num carácter multifacetado e multilateral, com tipologia de conflitos étnico-religiosos, nacionalismos, separatismos, aonde se apresenta uma maior dificuldade de prevenção.

“Assim as ameaças e riscos para a NATO seriam menos propensas a resultar de uma agressão ponderada contra o território dos seus Estados-membros, mas sim das consequências adversas de instabilidade que poderiam surgir a partir de dificuldades económicas, sociais e políticas, incluindo conflitos étnicos e disputas territoriais, que muitos países da Europa Central e Oriental poderiam ser confrontados. As tensões que poderiam resultar, não ameaçando diretamente a integridade territorial dos membros da Aliança, proporcionariam crises e instabilidade envolvendo potências externas ou transbordar para os países da NATO, tendo um efeito direto sobre a segurança da Aliança.” (*ibidem*, 2012)

O Conceito estratégico revela ainda que para o desenvolvimento de uma identidade europeia de defesa e segurança, seria com a partilha de responsabilidade e prontidão que resultaria no reforço da cooperação transatlântica.

No Conceito de 1999, designado *An Alliance for the 21st Century*, refere que o objetivo essencial da Aliança era a salvaguarda da segurança e liberdade dos seus membros, através de meios políticos e militares. Sublinhando as bases em valores de democracia, direitos humanos e estado de direito, indicando agora, o dever da organização em se envolver na promoção de parcerias, gestão de crises e uma visão de segurança progredida do momento antecedente.

Como indica no ponto 22 do referido conceito:

“Reafirmamos o nosso compromisso para a consulta, parceria e cooperação prática através do Conselho de Parceria Euro-Atlântica³² e da Parceria para a Paz³³. Hoje, comprometemo-nos a construir uma relação aprimorada e mais operacional com os nossos Parceiros para o século XXI, que fortaleça a estabilidade, a confiança mútua, e a segurança em toda a área euro-atlântica. O EAPC e a PFP transformaram as relações político-militares por todo o continente e tornaram-se nos instrumentos escolhidos pela Aliança Atlântica e os seus Parceiros aquando de consulta e ação conjunta na busca pela paz e segurança.³⁴(...) (NATO, 1999)

Está mencionado a tema do alargamento à admissão de novos membros para a Aliança, ao abrigo do Artigo 10º do Tratado de Washington:

“No entanto, o alargamento é, em muitos aspetos, um problema, não apenas para a Aliança, mas também para a União Europeia. De fato, as duas ampliações estão intrinsecamente ligadas porque a estabilização da segurança do espaço europeu é tanto (se não mais) sobre a segurança econômica, quanto militar. Embora estejam ligadas, não são compatíveis politicamente e, devido às complicações políticas que acarretam e as pressões que o alargamento provoca, destabilizam, indubitavelmente, as relações transatlânticas, numa altura em que a ênfase está na procura de uma nova negociação política entre os membros tradicionais. Esta procura é concedida com alguma urgência pela eleição de uma nova administração

³² EAPC foi instituído em 1997 e designa-se como um fórum multilateral para o diálogo e consulta em assuntos relacionados com política e segurança, entre os cinquenta participantes.

³³ PFP foi desenvolvido para as relações bilaterais entre NATO com cada país parceiro, de modo a ser ouvido e construída cooperação com cada parceiro individual euro-atlântico com a NATO. Este programa foi criado em 1994.

³⁴ Tradução pelo autor.

aparentemente menos predisposto para a Europa e os aliados, e ainda para quem o alargamento, tanto da UE como da NATO, continua a ser uma condição sine qua non da relação mais ampla.” (Howorth & Keeler, 2003)

Refere ainda, as orientações para as Forças da Aliança, com demanda para o desenvolvimento contínuo de capacidades militares, salvaguardando a operacionalização na mobilização, mobilidade e prontidão frente a forças de oposição. Com os ataques nos Estados Unidos a 11 de setembro de 2001, invocou numa atuação inédita e imediata do Conselho de Segurança das Nações Unidas com recurso ao Artigo 5º do Tratado. Ficaria, desta resolução definida o “carater de legitima defesa individual ou coletiva”, contra atentados terroristas, em que estes deveriam ser considerados como ameaça à paz e em que obriga todos os Estados-membros a mobilizarem medias de reforço no combate ao terrorismo. Acompanhando as mudanças do ambiente internacional, impõem à NATO a identificação do terrorismo internacional e a proliferação de Armas de Destruição Massiva como principais ameaças, por consequência, verificaram-se a extensão das missões de intervenção para fora da área, ameaças com origens fora do espaço euro-atlântico e a envolverem formas não convencionais de ataques armados.

Posteriormente com o Conceito Estratégico de 2010, aprovado em Lisboa, designado *Active Engagement, Modern Defense*, confirmam-se as linhas orientadoras anteriormente defendidas pela Aliança na manutenção da paz e segurança internacional, preservação do elo transatlântico, paz e segurança dos aliados como determinante de coesão da Organização e manutenção da política de porta aberta a todas as democracias europeias que cumpram com os critérios de adesão.

As principais ameaças identificadas para este milénio são: a proliferação de armas nucleares, armas de destruição massiva e o terrorismo. De referir que a estrutura de segurança, de nível estadual ou até mais amplo, poderá vir a ser afetada ainda, por instabilidades ou conflitos fora da área da Aliança Atlântica, resultantes de natureza extremista, terrorismo, tráfico de armas, de narcóticos e pessoas, ciberataques dirigidos a organizações governamentais, empresas, redes de transportes ou outras infraestruturas críticas; perturbações das comunicações e transportes, trânsito de pessoas e bens vitais para o comércio internacional, segurança energética e a prosperidade dos povos, restrições de acesso ao espaço, decorrentes do desenvolvimento de armas laser e de tecnologias de guerra eletrónica, que terão impacto no planeamento, exercícios e em operações da Aliança. Condicionantes ambientais e escassez de recursos (alimentares, energéticos e minérios fundamentais), mudanças climáticas, a escassez

de água e as crescentes necessidades energéticas, afetarão claramente o planeamento e as operações da NATO.

Na declaração conjunta³⁵ para a cooperação entre UE-NATO, elaborada a 10 julho de 2018, no ponto 5 é redigido:

“We are implementing the objectives we set two years ago³⁶, including the following actions:

- Our maritime cooperation in the Mediterranean contributes to fighting migrant smuggling and trafficking, and thus alleviates human suffering;

- We have increased our ability to respond to hybrid threats: we reinforce our preparedness for crises, we exchange timely information including on cyberattacks, we confront disinformation, we build the resilience of our members and partners and we test our respective procedures through parallel and coordinated exercises;

- We support the defence and security capacity of our neighbours to the East and to the South.” (European Council, 2018)

No ponto 6 desta declaração conjunta:

“The multiple and evolving security challenges that our Member States and Allies face from the East and the South make our continued cooperation essential, including in responding to hybrid and cyber threats, in operations, and by helping our common partners. We are committed to deepen it further within the existing common proposals. It is now important to focus on implementation. In this context, we will aim for swift and demonstrable progress in particular in:

military mobility;

counter-terrorism;

strengthening resilience to chemical, biological, radiological and nuclear related risks;

promoting the women peace and security agenda.” (*ibidem*, 2018)

De modo a ir contra as ameaças profundamente complexas e multifacetadas, em que muitas delas transversais a todos os Estados, e num mundo em constante avanço, a estratégia da Aliança passa por uma “estreita cooperação com a UE, de carácter abrangente a nível

³⁵ Pelo Presidente do Conselho Europeu, Presidente da Comissão Europeia e Secretário Geral da NATO, respetivamente, Donald Tusk, Jean-Claude Juncker e Jens Stoltenberg.

³⁶ Cimeira Bienal da NATO em Varsóvia – Polónia, em julho de 2016.

internacional na gestão de crises”, com uma notável flexibilidade no uso de meios civis e militares, garantindo a capacidade de equilibrar a sua posição nos contextos globais atuais.

Perante um futuro incerto, as duas organizações deverão apostar na preparação, partilha de lições aprendidas pois, através da cooperação que lhes dá robusteza, conjuntamente asseguram maior proveito das valências singulares.

6. Conclusão

Este novo quadro de ambiente internacional, requer novas concepções estratégicas organizacionais das quais permitam o apoio e a fortificação nas ligações à segurança cooperativa, de forma a adquirir a preparação necessária e capazes de enfrentar desafios futuros.

Esta evolução no quadro internacional faz desenvolver um mundo de novas configurações peculiares na área da segurança. Traduzem-se, em interrogações sobre este “desenvolvimento” dos parâmetros humanos em que os desafios impostos a atores internacionais, como da ONU, parecem não despertar a sua capacidade de resposta adequada a situações de conflito entre nações, povos ou religiões.

O desenvolvimento do conceito de segurança internacional fez-se da passagem, quase exclusiva da capacidade e dimensão militar para uma nova análise pelo desenvolvimento de novas circunstâncias e contextos.

Contemporaneamente, o papel do Estado transformou-se em resposta ao ambiente internacional de rápida mudança e com a maior ligação a novos atores. O papel das organizações internacionais tem aumentado e por resultado, as matérias restritas dos órgãos representativos dos Estados parecem debilitados, do que outrora. Processos multilaterais ligados à segurança, mudanças econômicas, sociais, tecnológicas e entre outras, influenciam a essência da Segurança contemporânea.

Assim, compreendendo que os Estados se apresentam como agentes basilares do sistema internacional, paradoxalmente, não são exclusivos no panorama complexo da segurança pois, atores como: as empresas multinacionais, estruturas religiosas, organizações não governamentais, organizações criminosas e bem lógico os grupos terroristas exercem influência a nível internacional.

Com o término da Guerra fria iniciou-se o alargamento a novas noções de segurança, que se desenvolvem através de setores de âmbito cultural, sociais, económicos, políticos, ambientais, que requerem a devida atenção.

Observa-se como fator essencial, que as nações e organizações internacionais com responsabilidades na manutenção da segurança e defesa fortaleçam as ligações com os seus parceiros, através de rumos consensuais e, pensamento (exequível) que permita a resposta

de forma eficaz a ameaças de cariz híbridas como ao terrorismo. Deste modo, possibilitará uma resposta adequada aos novos desafios no conceito de segurança internacional.

Os planos para uma “Europa Unida” surgiram, suportados por correntes de esperança, por Winston Churchill, que referia uma menor importância a movimentos de partidos mas, conduzir os movimentos das pessoas, a favor da cooperação intergovernamental e que se eleve a faceta supranacional com génese na “espécie de Estados Unidos da Europa”, referida por Churchill em Zurique a 19 de setembro de 1946.

Com preocupações de não repetição de erros em ações passadas, objetivava livrar a Europa de nova guerra e alcançar a manutenção solidificada de paz.

Robert Schuman, considerado com o título de “Pai da Europa” pelo Parlamento Europeu, refere que “a Europa não será feita de uma só vez ou de acordo com um único plano geral. Será construída através de realizações concretas que criam em primeiro lugar uma solidariedade de facto”. Transmite a ideia simples, contudo progressista, da qual autenticidade se tenta preservar até aos nossos dias e que indica um dos caminhos da União Europeia. Na preservação e orientação através de ideais e valores comuns resultam num aumento do sentimento de pertença que a União tanto requiere.

O potencial da UE está proporcionalmente relacionado a quanto maior for a reunião de consenso entre os Estados-membros. Individualmente, os Estados-membros tanto a nível económico, militar, político ou demográfico jamais conseguirão competir com países como a China, Índia ou outros países Asiáticos em ascensão.

Assim, o papel assumido pela União Europeia através dos seus principais objetivos tem se destacado pelo alargamento a novos Estados-membros, procurando a abrangência e a afirmação do seu papel como ator internacional na manutenção da ordem e gestão de conflitos, na defesa de todos os princípios que estiveram na sua génese de construção europeia e, o progressivo desenvolvimento do setor da segurança e defesa. Deste setor, a UE procurou a estruturação de elementos especializados de forma a fomentar uma progressiva coordenação de meios entre Estados-membros, de forma a atingir uma efetiva incumbência nas responsabilidades no contexto da segurança internacional.

Para fazer frente às ameaças, terá de existir maior transparência e exigência no papel que é esperado do conjunto e de cada um dos Estados-membros da União, da responsabilidade que respeita a cada um e a que vá a favor da segurança do espaço comum. Existir prudência, peculiarmente, no que se pode e deve esperar de aliados não-europeus, em particular da China e EUA. Este último, tem transmitido de forma explícita que os Europeus não poderão ter como

garantido a sua participação automática para todo e qualquer problema de segurança que se coloque no espaço europeu.

O futuro da Europa como ator internacional exige que a União Europeia assuma as suas responsabilidades, sem deixar de ser potência comercial, sem perder os seus ideais, nem deixar de ser uma potência civil, mas, sem esquecer a dimensão militar. Deve optar pela via da melhoria na utilização de recursos, aposta na eficiência no seu uso que depende da cooperação dos Estados-membros, visto não existir “Forças Armadas unificadas” na União.

No que diz respeito à UE, fica evidente o potencial que poderá atingir na ordem internacional caso consiga fazer frente às ameaças, quer as internas (fundamental batalha a curto prazo) como as externas.

Na área do reforço das capacidades europeias a nível militar, civil e diplomático têm havido evoluções positivas e, a nível militar será necessário ainda uma melhor compreensão de todos os Estados-membros nesse sentido. A explicação encontra-se na ideia de que os Estados-membros mostram relutância e não pretendem perder o uso exclusivo da força (que é intrínseca à garantia da soberania de um Estado-nação), nem perder capacidade de ação unilateral. Para a existência de continuidade de coordenação e coerência no desenvolvimento da PCSD será necessário a utilização de sinergias que passarão pela exploração das potencialidades normativas e estratégias que a União construiu.

Estas construções através de Tratados da União, formaram-se definições e relações entre os vários elementos da PCSD (política de capacidades e de Armamento, cooperação estruturada permanente, a cláusula de assistência mútua, a cláusula de solidariedade mútua, o empenhamento da União em definir progressivamente uma política de defesa comum da UE e a relação UE-NATO), que se tornam essenciais no contributo necessário para as preocupações e parcerias transatlântica e que num mundo cada vez mais interdependente, fica notória a tomada de posição dos EUA nas conjunturas atuais em se despegar relativamente aos assuntos europeus. Para o objetivo de uma Europa mais segura e alastramento para um mundo mais seguro, a Europa não se basta a si mesma em termos de Segurança e Defesa. Na investigação provida através da intitulada Policy Paper 8, desenvolvida pelo Instituto da Defesa Nacional refere que “apesar da expectativa propiciada pelas alterações e potencial de implementação promovidas pelo Tratado de Lisboa, o impacto em matéria de política e ação externa, e em particular na segurança e defesa, foi limitado. Para além da secundarização das decisões em matéria de política externa, em resultado da prioridade atribuída à recuperação da zona económica e monetária europeia, persistem os problemas de coordenação entre as diversas

dimensões de política e ação externa da União (comercial, económica, alargamento e vizinhança, cooperação e desenvolvimento, auxílio humanitário e gestão de crises, infraestruturas e transportes, energia, investigação e desenvolvimento), bem como entre as competências dispersas entre as diversas instituições e agências que compõem a arquitetura institucional da UE.” (Viana, Gaspar, & Pinto, 2016)

Acima de tudo, é necessário ter em conta uma melhor utilização dos diferentes instrumentos de projeção de poder que estão à disposição da UE como o recente SEAE, criado com o Tratado de Lisboa, para além dos relacionados com a força militar, em prol da obtenção de resultados das políticas *soft power*.

Os desenvolvimentos da cooperação a nível civil, militar e tecnológico (tem sido e) tornar-se-á fundamental na conquista deste objetivo, ambicioso na dimensão de cooperação. Por sua vez, é certo que isso só acontecera com o reforço estratégico das parcerias a nível transnacional no combate às ameaças num novo sistema internacional com os líderes mundiais apropriados e geradores de decisões que engrandeçam os destinos da humanidade.

É necessário, dar aos fenómenos e às realidades em volta do tema da segurança o cuidado de estudo e de reflexão. Não representa que se deva ter como norma a construção de muralhas como postura securitária, mas sim, continuar a seguir as capacidades que a UE apresenta na exportação de ideais baseados na Democracia, Paz e Justiça que a remete para um dos maiores defensores dos Direitos Humanos de todo o globo.

Com vista a manutenção da defesa e segurança da União Europeia e do espaço Euro-atlântico é importante dar continuidade à definição de estratégias e medidas objetivas de complementaridade a nível operacional entre militares e polícias, nomeadamente nas funções de inteligência e de investigação sobre perigos futuros.

As mudanças no caráter das ameaças securitárias deveriam recolher cada vez mais notoriedade na observação, de forma a ser possível, a construção de um futuro que considere fatores de sustentabilidade, pelas ameaças nos panoramas humanitários e/ou ambientais.

Com o fim da Guerra Fria e a dissolução do Pacto de Varsóvia em 1991, foi questionada a relevância e a necessidade da NATO devido a uma nova conjuntura. No entanto, os desenvolvimentos e transformações no cenário internacional conceberam a transformação e o seu crescimento.

No seu todo, as estratégias da NATO do pós-Guerra Fria baseiam-se numa abordagem mais vasta, em que o conceito de segurança abrange os aspetos económicos, sociais e ambientais.

Na evolução da Aliança Atlântica, fez-se pela passagem por três fases que se associam, respetivamente, ao desenvolvimento dos conceitos estratégicos de 1991,1999,2010.

Na primeira fase, desde da sua criação até ao final da Guerra Fria, revelou-se com um papel dissuasor na contenção da ameaça, não existindo ação militar nem paz. Na segunda, evidenciou-se o empenho militar nos Balcãs e o alargamento do raio de ação para além da área geográfica do ocidente. Na terceira fase desencadeou, para além das intervenções militares, destacam-se as missões humanitárias e reação a emergências civis.

Ressalvam-se preocupações ao nível de ameaças, referidas no conceito estratégico de 2010, como: ciberataques; da proliferação de mísseis balísticos e de armas nucleares; terrorismo; o uso de armas nucleares, biológicas³⁷ e químicas; tráfico de armas, droga e seres humanos; tema de segurança energética e abastecimento energético e as alterações climáticas, escassez de água, escassez energética.

A NATO é essencial e indispensável para defesa da Europa. Consta-se que a evolução de uma aliança defensiva durante a Guerra Fria para uma aliança particularmente empenhada em intervenções no exterior, nomeadamente na prevenção e resolução de conflitos.

É o ramo armado do campo da geopolítica em que a União Europeia é uma das bases. Assim, apesar de todas as incertezas, a escolha mais adequada para os países da UE que são membros da Aliança Atlântica compreende no aprofundamento da sua participação nos diferentes cenários de atuação da NATO. Difundir recursos, especialmente para participar em operações apoiadas pela UE, deverão, com o devido planeamento, promover meios que devem ser utilizados para as operações de paz da ONU.

A NATO e a União Europeia são dois pilares fundamentais da ordem multilateral de segurança e defesa. O papel da defesa europeia no sistema de segurança internacional não deve ser de rivalidade nem de subsidiariedade em relação à NATO. Devendo ser, infalivelmente, de complementaridade.

No entanto, o quadro estratégico das relações entre a NATO e a União Europeia, no domínio da segurança, defesa e gestão de crises, tem vindo a ser mais definido e reforçado. Este deve constituir um objetivo para alcançar, no contexto de relacionamento transatlântico, a plena confiança entre os dois pilares da Aliança: Europa e a América do Norte. Trata-se de um

³⁷ Contextualizando com a situação da propagação do vírus COVID-19 ou Coronavírus, ainda em desenvolvimento até à data, mas já com resultado de perdas de centenas de milhares de vidas humanas, com milhões de pessoas infetadas, a estagnação económica e necessariamente a certeza em mudanças nos modelos de organização social num quadro de interdependência mundial, em que se procuram meios de recurso para combater esta pandemia (declarado pela OMS), uma inevitável crise global que comprova a falta de preparação da maioria dos países perante o alastramento de um vírus .

compromisso necessário para que a Aliança Atlântica possa assumir os seus compromissos crescentes na segurança internacional, e para que a União Europeia possa assumir as suas responsabilidades na defesa europeia, fortalecendo-se internamente e exportando os seus valores de raiz, mantendo a segurança das suas proximidades.

Será com vontade política e cooperação que se poderá encontrar soluções para a deterioração na segurança dentro da União Europeia. A Rússia está a saber conquistar “terreno” perante a falta de estabilidade a nível transatlântico. Tem existido habilidade na utilização de instrumentos militares e não-militares para obter influência geoestratégica, destabilizar e enfraquecer os países que julga como adversários ou inimigos, e promover divisões que favoreçam os interesses nacionais russos.

Mas as componentes militares e de segurança são apenas duas das dimensões que fazem parte de um pacote estratégico mais completo e multifacetado, que vai desde a manipulação da informação à utilização dos recursos energéticos como alavanca de política externa, para além das iniciativas mais clássicas, na área da diplomacia, da cooperação e do comércio internacional.

Deverá, sobretudo, existir uma reflexão sobre a contribuição para o futuro da NATO, através de vontade e reflexão política. Uma melhor troca de informação credível e transparência com a opinião pública por parte das organizações.

Portanto, compreende-se que a continuidade da NATO pós-Guerra Fria foi viabilizada pelo processo de adaptação ao um novo contexto mundial, em muito suportado a uma maior abertura a novos parceiros. Por outro lado, também se observou a ampliação do campo de ação da NATO passando a agir em parceria com a ONU de modo a lidar com conflitos cada vez mais diferenciados.

Além disso, após os ataques do 11 de Setembro estabelece-se um inimigo global, o terrorismo internacional. Nesse sentido, a Aliança é robustecida por uma necessidade de combate a um inimigo comum, e que não assume perímetros de um Estado, que se requer esforços conjuntos, pela dificuldade de identificar uma ameaça fragmentada e dissolvida.

A nova NATO tornou-se, assim, mais do que uma entidade militar.

Argumentando que a UE e NATO se apresentam como duas principais organizações do Ocidente, são visíveis os esforços para redobrar a cooperação na resposta a desafios, ameaças e riscos complexos, tanto convencionais como híbridos, provocados por intervenientes estatais ou não estatais, com proveniência indefinida e de qualquer ponto do globo, que provocam uma acumulação de crises que vão desestabilizando a vizinhança europeia através de ameaças à

segurança quer interna como externa e que provoca pontos de destabilização no projeto europeu. De modo a ser possível enfrentar estas ameaças multifacetadas, as duas organizações precisarão de continuar e intensificar os regimes de cooperação tendo em conta que a União Europeia e a NATO são indispensáveis para garantir a segurança da Europa e dos seus cidadãos.

Terá de se ser capaz de projetar medidas de reforço e desenvolvimento de meios nos locais mais frágeis de forma a identificar o desenvolvimento de ameaças prováveis, melhorando assim, a reação a uma situação de perigo que se estende de forma global. A obrigatoriedade, entre Estados-membros, de comunicação estratégica e partilha de informação de maneira transparente provocando num estímulo para a conceção de um sistema internacional cooperante, em que abrange as lições aprendidas do passado e visão holística de bem-estar.

Bibliografia

1. Fontes primárias

1.1 Fontes primárias impressas

Charillon, F. (2001). O Significado da Segurança na Europa: A UE - da PESC ao Colapso da Política Externa. “*Segurança para o Século XXI*”, (pp. 103-105).

Lowe, N. (2016). História do Mundo Contemporâneo. Editora Penso.

Moreira, A. (2016). Futuro com memória - Lições da vida e da História. Lisboa: Clube do Autor.

Parlamento Europeu. (1996). Conselho Europeu de Turim. *Conclusões da Presidência*, (p. 4). Turim.

Pecequilo, C. S. (2014). A União Europeia: Os Desafios, a Crise e o Futuro da Integração. Elsevier Editora.

Serviço Europeu de Ação Externa, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. Brussels, June 2016.

Tratado da União Europeia (versão consolidada), Jornal Oficial da União Europeia, C 202/13, 7 de junho de 2016.

Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Jornal Oficial da União Europeia, C 83/47, 30 de março de 2010.

1.2 Fontes primárias *on-line*

Commission Des Communautés Européennes. (2003). *Conselho Europeu de Salónica*. European Commission, Press Release Database, Salónica. Obtido em 09 de 2019, de https://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_pt.htm

EUR-lex, *The 2004 enlargement: the challenge of a 25-member EU*. Bruxelas: 23/01/2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:e50017> (consultado a 14/10/2019);

2. Obras e artigos impressos

Adler, E., & Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge University Press.

Andrade, L. (2000). Portugal, A Aliança Atlântica. *Arquipélago*, p. 615/6.

Daehnhardt, P. (2010). O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia. *Nação e Defesa*, p. 111.

Daehnhardt, P., & Freire, M. (2014). *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Governo de Portugal. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Defesa Nacional. Obtido em 08 de 11 de 2019

Howorth, & Keeler. (2003). *Defending Europe The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*.

Kissinger, H. A. (1996). *Diplomacy*. Simon & Schuster.

Nunes, I. F. (2018). European Defence Cooperation. *European Defence*. 150, p. 48. Instituto da Defesa Nacional. Obtido em 07 de 01 de 2020

Pérez, R. G. (03 de 2017). Estratégia Global da União Europeia - Pragmatismo e possibilismo. *RELAÇÕES INTERNACIONAIS*, p. 73.

Rato, V. (2018). *Romper o Cerco: a Rússia de Putin e a Nova Guerra Fria*. Instituto da Defesa Nacional.

Rodrigues, A. R. (2016). As guerras híbridas e a parceria NATO/UE. *JDRI - Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 2-3.

Schoeffmann, E. (2018). *Defense Data 2016-2017*. Belgium: European Defence Agency. Obtido em 22 de 08 de 2019

Solana, J. (2009). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. Bélgica: Conselho da União Europeia.

Sousa, F. d. (2005). Edições Afrontamento/ CEPESSE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade.

Sousa, F. d. (2005). *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento/ CEPESSE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade.

Teixeira, N. S. (1999). Nação e Defesa. *Portugal e a NATO (1949-1999)*, pp. 15-41.

Teixeira, N. S. (2009). A NATO, a União Europeia e a política de defesa em Portugal. *História das Ideias*.

Telo, A. J. (1999). Nação e Defesa. *Portugal e a NATO (1949-1976)*, pp. 43-84.

Viana, V. R., Pinto, A., Correia, A., Reis, B., Gaspar, C., Nunes, F., . . . Mendonça, S. (2014). *Portugal e a Defesa Europeia*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Obtido em 27 de 12 de 2019

Viana, V., Gaspar, C., & Pinto, A. (2016). *Reflexões sobre a Nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”*. Instituto da Defesa Nacional.

Vicente, P. A. (2012). *O Novo Conceito Estratégico da NATO na Transformação da Aliança*. Lisboa.

3. Webgrafia

3.1 Artigos, relatórios e outros documentos

Mogherini, F. (10 de 01 de 2017). *European Union*. Obtido de EEAS: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/49750/eu-global-strategy-%E2%80%93-year-1_en

Comissão dos Assuntos Externos. (25 de 05 de 2018). *Sobre as relações entre a UE e a NATO*. Obtido de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0188_PT.html

Comissão Europeia. (06 de 04 de 2016). Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. *Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas uma resposta da União Europeia*. Bruxelas, Bélgica. Obtido em 17 de 10 de 2019, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT>

NATO. (06 de 08 de 2017). Obtido de NATO/OTAN:

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20170608_1706_memb-part-e.pdf

Pereira, A. N. (10 de 2017). Convenção sobre o Futuro da Europa. Obtido em 08 de 2019, de

<http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=423>

Tratado de Lisboa. (2007). Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*. Obtido em 16 de 08 de 2019, de [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)

[lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)

Turunen, T. (04 de 2019). *Fichas Temáticas sobre a União Europeia*. Obtido de Política externa: objetivos, instrumentos e realizações:

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes>

Wogau, K. v. (28 de 01 de 2009). *Parlamento Europeu*. Comissão dos Assuntos Externos. Obtido em 10 de 2019, de [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0032+0+DOC+XML+V0//PT)

[//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0032+0+DOC+XML+V0//PT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0032+0+DOC+XML+V0//PT)

3.2 Web sites consultados

EUGS. (2019). *The European Union Global Strategy - Three Years On, Looking Forward*. Obtido em 12 de 08 de 2019, de [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/64034/vision-action-eu-](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/64034/vision-action-eu-global-strategy-practice-three-years-looking-forward_en)

[global-strategy-practice-three-years-looking-forward_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/64034/vision-action-eu-global-strategy-practice-three-years-looking-forward_en)

EUR-Lex. (16 de 08 de 2019). *EUR-Lex*. Obtido de EUR-Lex.europa: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt)

[lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt)

European Council. (2018). *Joint declaration on EU-NATO cooperation*. Obtido de

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm

Eurostat. (05 de 02 de 2020). Population on 1 January. Luxembourg. Obtido em 22 de 02 de 2020, de

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en>

Gomes, R. P. (10 de 2017). *Euroogle*. Obtido em 10 de 2019, de

<http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=984>

Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia. (2019). Paris, França. Obtido em 22 de 08 de

2019, de <https://www.iss.europa.eu/about-us>

Ministério dos Negócios Estrangeiros. (20 de 12 de 2019). Adesão de Portugal ao Centro Europeu de Excelência para Combate às Ameaças Híbridas. Obtido em 07 de 01 de 2020, de

<https://www.otan.missaoportugal.mne.pt/pt/noticias/adesao-de-portugal-ao-centro-europeu-de-excelencia-para-combate-as-ameacas-hibridas>

NATO. (24 de Apr de 1999). *An Alliance for the 21st Century*. Obtido de North Atlantic Treaty

Organization: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27440.htm

NATO. (16 de 12 de 2002). *EU-NATO Declaration on ESDP*. Obtido de NATO Press Releases:

<https://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>

NATO. (25 de 06 de 2009). *NATO*. Obtido de North Atlantic Treaty Organization:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82719.htm

Parlamento Europeu. (29 de 03 de 1996). *Conselho Europeu de Turim*. Obtido de

https://www.europarl.europa.eu/summits/tor1_pt.htm

República Portuguesa. (21 de 11 de 2019). Centro de Defesa para o Atlântico deverá ser «multinacional». Portugal. Obtido em 22 de 12 de 2019, de

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=centro-de-defesa-para-o-atlantico-devera-ser-multinacional>

República Portuguesa. (22 de 12 de 2019). Centro Atlântico. Portugal. Obtido de

<https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ceda>

The Heads of State and Government of France. (1998). Franco–British St. Malo Declaration. *Joint Declaration on European Defence*, (p. 2). St. Malo. Obtido em 22 de 08 de 2019, de

https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html

U.S. Government Accountability Office. (10 de Setembro de 2010). Obtido de

<https://www.gao.gov/products/GAO-10-1036R>

Western European Union. (19 de 06 de 1992). *Petersberg Declaration*. Obtido de <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

UNIVERSIDADE DOS AÇORES
Faculdade de Ciências Sociais e
Humanas

Rua da Mãe de Deus
9500-321 Ponta Delgada
Açores, Portugal