



**EuroDefense
Portugal**

Tertúlia EDJ #03

Outubro 2021

Política Externa Europeia

Ani Davidova



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**
DEFESA NACIONAL

O projeto Tertúlias EDJ recebeu o patrocínio do
Ministério da Defesa Nacional.



Política Externa Europeia

Introdução

O presente artigo insere-se no âmbito da 3ª edição de Tertúlias promovida pela Eurodefense-Jovem, intitulada *As Novas Gerações na Europa*, e está subordinado ao tema *Política Externa Europeia*. Esta temática é marcada pela contínua ambição de reforçar as capacidades da União Europeia (UE), nomeadamente no que respeita à resposta a crises externas, ao reforço da capacidade dos parceiros e à segurança da UE e dos cidadãos dos seus Estados-Membros (EM), como questões centrais da Política Externa Europeia e das prioridades estratégicas de Portugal.

De modo a enriquecer o debate sobre o assunto em apreço, tivemos a honra de receber, no dia 27 de outubro de 2021, o atual Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, o Dr. Francisco André.

A análise aqui expressa segue uma estrutura composta por duas secções: na primeira parte, procede-se ao enquadramento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, numa ótica de conjugação das estratégias e dos instrumentos existentes de segurança e defesa, concebidos com vista a firmar a posição da União

enquanto ator global de segurança; na segunda secção, apresentam-se as principais considerações tecidas pelo orador convidado, cujo teor possibilita uma compreensão mais aprofundada sobre a atual conjuntura de segurança da União, aludindo

I. A Evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e das Estratégias de Segurança da União Europeia

A Política Externa e de Segurança Comum, instituída pelo Tratado da União Europeia (TUE) em 1993 como o segundo pilar da estrutura organizativa da União, tem como objetivos preservar a paz, reforçar a segurança internacional, promover a cooperação internacional, e desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais (TUE, 2016). Desde então, a PESC tem sofrido diversas alterações que visam o reforço dos instrumentos à disposição dos EM e da UE, e na adaptação às alterações e desafios que emergem na agenda política global.

Em 2003, o então Alto-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de

Segurança (AR/VP), Javier Solana, redigiu um documento intitulado *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor*, doravante EES. A definição desta orientação estratégica tinha como principal objetivo a harmonização dos interesses estratégicos dos EM, no que diz respeito à segurança internacional e à componente da defesa comunitária (CdUE, 2003). A EES veio, deste modo, clarificar a “cultura estratégica comunitária” – ou seja, a conceção, a nível social e político, desenvolvida acerca do uso da força – extremamente importante num contexto de envolvimento de múltiplos atores estatais, ao qual estão subjacentes interesses e prioridades distintas no respeitante à segurança e à defesa. Afirmando o carácter global de segurança da União, a EES enfatizava que esta deveria ser “mais ativa, mais coerente e mais capaz” (CdUE, 2003, 13).

Neste sentido, em 2010, o Conselho Europeu viria a adotar a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, com o principal objetivo de construir um “modelo de segurança europeu”, baseado numa abordagem integrada e caracterizada pela cooperação e solidariedade entre os EM (CdUE, 2010, 12). No entanto, e uma vez que a “segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa” (CdUE, 2010, 29), a segurança europeia não se circunscreve apenas ao que acontece dentro das suas fronteiras: centra-se também nas questões transnacionais que emergem fora da sua área direta de influência, mas que têm um potencial impacto negativo para a sua segurança.

O Tratado de Lisboa, em vigor em 1 de dezembro de 2009, determinou a extinção da estrutura tripartida de pilares estabelecida em Maastricht e introduziu um conjunto de alterações específicas no âmbito da PESC (Teixeira, 2010). Apesar de ter sido oficialmente instituída na sequência da assinatura do Tratado de Nice (2001), como parte integrante da PESC, foi apenas com a revisão de Lisboa que a Política Externa de Segurança e Defesa (PESD) ganhou um novo ímpeto (Gouveia, 2020). Com vista à definição de uma orientação estratégica partilhada e, a longo prazo, de uma política de defesa comum que permitisse à União atender às ameaças securitárias e aos desafios estratégicos contemporâneos, surgiu a necessidade de promover determinadas

adaptações a nível conceptual e operacional.

Observa-se, com efeito, que a estrutura pós-Lisboa da PESC abrange essencialmente duas dimensões (TL, 2009; Barbosa, 2009). Por um lado, a dimensão de política externa foi modificada fundamentalmente a nível institucional e no tocante ao processo decisório (Barbosa, 2009): (i) a atribuição de personalidade jurídica à UE, permitindo-lhe fazer-se representar externamente e conferindo-lhe capacidade de celebração de acordos internacionais (artigo 47.º); (ii) a institucionalização do Conselho Europeu – que tem como principal objetivo a definição dos interesses estratégicos da UE – através da criação do cargo de Presidente permanente (artigo 15.º); (iii) a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (artigo 27.º) e (iv) a criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (artigo 18.º), com vista a conferir mais coerência e unidade à ação externa da União; e, finalmente, (v) a possibilidade de mitigar, em certos casos, a unanimidade no processo de tomada de decisão, através da substituição pela regra de maioria qualificada (artigo 16.º).

Por outro lado, compreende também uma série de alterações específicas no âmbito da política de segurança e defesa (Teixeira, 2010). Em primeiro lugar, a mudança de designação de Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) reforça a coesão e unidade entre os interesses de segurança e defesa dos EM e, com efeito, a ambição de desenvolver em paralelo as suas capacidades. Ademais, o Tratado instituiu duas cláusulas, com vista a concretização dos compromissos de assistência mútua e solidariedade, a saber, a cláusula de defesa mútua (artigo 42.º, n.º 7) e a cláusula de solidariedade (artigo 222.º Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia). Em terceiro lugar, a atuação da União a nível da gestão de crises foi alargada, passando a elencar um conjunto de missões específicas nas quais a UE pode utilizar meios civis e militares (artigo 43.º). Por fim, o Tratado instituiu o mecanismo da Cooperação Estruturada Permanente, que permite que determinados Estados – interessados e dotados de capacidades – se unam com vista a aprofundar a integração em matéria de segurança e defesa (artigo 42.º, n.º 6).

Como reconhecido em 2016 pelo então Presidente da Comissão Europeia, Jean Claude-Juncker, a UE não deveria “depende do poder militar de terceiros” para garantir a sua defesa. A ameaça proferida por Donald Trump de retirada dos EUA da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) permitiu à então AR/VP Frederica Mogherini concretizar o apelo de Juncker, revelando a ambição de prosseguir o objetivo de autonomia estratégica da União (SEAE, 2016).

Mogherini, sublinhou, por meio da Estratégia Global da União¹, a necessidade de alcançar uma visão estratégica comum assente na segurança e na ambição de autonomia estratégica, afirmando a “responsabilidade coletiva” de defender os “interesses comuns europeus” (CE, 2016, 6). Identificou, com efeito, cinco prioridades para a política externa da UE, designadamente (i) a segurança da União; (ii) a resiliência do Estado e da sociedade a leste e a sul da União; (iii) uma abordagem integrada dos conflitos; (iv) ordens regionais de cooperação e (v) uma governação mundial para o século XXI.

Neste sentido, a Estratégia Global veio conferir à UE a ambição de alcançar autonomia estratégica, numa lógica que permitiria à União desenvolver um maior grau de autossuficiência e maior flexibilidade face às roturas do Sistema Internacional num contexto internacional cada vez mais polarizado e, particularmente, num quadro de importância acrescida da Aliança Atlântica. A autonomia estratégica não implica, com efeito, o esbatimento da cooperação com os parceiros transatlânticos, nomeadamente a NATO: de facto, a própria estratégia sugere o reforço da relação entre ambos, numa lógica de desenvolvimento coordenado de capacidades (CE, 2016).

Esta ambição viria a conhecer um novo ímpeto em 2020, com a adoção da *Estratégia da UE para a União da Segurança*. Evidenciando que “a proteção dos cidadãos não pode ser alcançada através de ações isoladas dos EM” e que “a segurança de um EM depende da segurança de todos” (CE, 2020, 1), esta estratégia advoga pela criação de uma União da Segurança genuína e eficaz.

Com vista a capacitar a União na resposta às principais ameaças e desafios securitários que enfrenta atualmente, a Bússola Estratégica², aprovada em março de 2022, constitui um dos principais elementos de orientação política no futuro próximo para as áreas da Segurança e Defesa. Incide sobre quatro pilares interligados: (i) **Agir** rápida e atempadamente em tempos de crise; (ii) **Garantir a segurança** contra ameaças e proteger os cidadãos da UE; (iii) **Investir** em capacidades e tecnologias; e (iv) promover **Parcerias** face a ameaças comuns (SEAE, 2022). Este instrumento subjaz à ambição de reforçar o cariz da UE enquanto comunidade de segurança, permitindo-lhe desenvolver um “nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras” (CE, 2016, 16).

Conforme explanado, as estratégias e os instrumentos criados para dar resposta aos propósitos aí identificados espelham a necessidade de continuar a empregar esforços no sentido de desenvolver mecanismos próprios que permitam acautelar as prioridades estratégicas da União, com vista a garantir a integridade territorial dos EM e a inviolabilidade das suas fronteiras, enquanto princípios norteadores da ordem europeia de segurança (CE, 2016). No contexto do “despertar geopolítico da Europa” (SEAE, 2022), tendência essa acelerada, note-se, pelo atual quadro de agressão contra a Ucrânia, estas pretensões parecem adquirir paulatina importância.

II. Contributos do Dr. Francisco André, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação

No decorrer da sua intervenção, o Dr. Francisco André versou sobre os instrumentos e mecanismos estabelecidos no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia, tendo aludido a quatro principais tópicos, nomeadamente (i) o atual referencial da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); (ii) o Poder Militar Europeu e a relação entre *soft* e *hard power*; (iii) a Autonomia Estratégica Europeia; e, por fim, (iv) a simbiose entre a

¹ *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte.*

² *Strategic Compass*. O Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da União Europeia

aprovou, a 21 de março de 2022, a nova Bússola Estratégica, documento de orientações políticas e estratégicas para a política de segurança e defesa da UE.

Autonomia Estratégica Europeia e a manutenção de parcerias com a NATO e com a ONU. Recupera-se, em seguida, as linhas orientadoras da sua alocação.

(i) Política Comum de Segurança e Defesa

No quadro da PCSD da UE, os EM comprometem-se a disponibilizar capacidades civis e militares, com base numa relação de observância, atendendo, por um lado, ao carácter específico das políticas de defesa dos Estados neutrais e, por outro, às obrigações que vinculam os EMUE enquanto membros simultâneos da NATO. Esta questão remete ainda para a natureza intergovernamental do método de decisão quanto à PESC, que assenta numa lógica prevalente dos interesses nacionais dos EM.

O Tratado de Lisboa e a Estratégia Global adotada em 2016 traduzem importantes marcos no atinente à componente de segurança e defesa da União. A Cooperação Estruturada Permanente em matéria de defesa (PESCO), o Fundo Europeu de Defesa (FED) e o *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) – um mecanismo para inventariar as capacidades de defesa e identificar potenciais áreas de cooperação –, são instrumentos projetados sobretudo para melhorar o desenvolvimento das capacidades e da coordenação do do planeamento nacional de defesa do conjunto dos EM.

Em junho de 2017, foi também criada uma nova estrutura de nível estratégico-operacional, a Capacidade Militar de Planeamento e Condução (CMPC), no quadro do Estado-Maior da UE (EMUE), que assume o comando das missões militares não executivas da União; e, mais tarde, em 2019, o Pacto sobre a vertente civil da PCSD, que articula e vincula os EM a um conjunto ambicioso de compromissos para melhorar a capacidade de resposta das missões civis da UE.

De referir também o estabelecimento do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP), um instrumento extraorçamental fundamental da Política Externa da União e dos próprios EM, com vista ao financiamento dos custos comuns de missões e operações militares ou de assistência

no domínio da capacitação de parceiros.

Aprovado no decurso da Presidência portuguesa do Conselho da UE no 1º semestre de 2021, este mecanismo vem concretizar a antiga ambição de UE desenvolver a sua capacidade de *train-and-equip*.

O exemplo mais recente da importância deste mecanismo encontra expressão em Moçambique, onde a UE destacou uma missão de treino militar³, apoiada por uma medida de assistência destinada a fornecer equipamentos militares às Forças Armadas e de Defesa moçambicanas, em resposta a um problema que tem origem e incidência local, mas com repercussões globais, nomeadamente a ameaça terrorista que se vive particularmente no norte do país, na região de Cabo Delgado.

As missões e operações são uma das dimensões mais relevantes da PCSD, assumindo-se como um dos instrumentos fundamentais para a abordagem integrada da UE às situações de conflito e crise, na vertente externa. Atualmente, estão em curso 18 missões e operações PCSD da UE, das quais 7 são missões/operações militares e 11 são missões civis, que contam com elementos nacionais, incluindo em cargos de chefia, destacados no Mediterrâneo Sul e Central, na Somália, na República Centro-Africana e no Mali.

Finalmente, a Bússola Estratégica visa contribuir para a promoção dos objetivos e metas concretas da UE em matéria de segurança e defesa, nomeadamente para a operacionalização da sua autonomia estratégica. Este instrumento servirá, com efeito, como uma verdadeira bússola no processo de definição e orientação de uma visão comum e, essencialmente, na harmonização dos interesses estratégicos da UE, de modo a desenvolver as capacidades de segurança e defesa, sem esquecer a importância da cooperação com a NATO. De facto, a parceria entre a UE e a NATO são a pedra de toque da segurança euro-atlântica e da promoção de uma ordem internacional mais estável e pacífica.

³ Missão de Formação Militar da União Europeia em Moçambique (EUTM Moçambique) estabelecida pela

Decisão (PESC) 2021/1143 do Conselho de 12 de julho de 2021

(ii) O poder militar europeu e a relação entre soft e hard power

Encontra-se patente, na Estratégia Global de 2016, um claro reconhecimento da indissociabilidade entre o poder da influência (*soft power*) e o poder da coerção (*hard power*) na persecução dos interesses estratégicos da UE, na medida em que os atuais desafios geopolíticos e securitários requerem a formulação de uma resposta abrangente que integre ambas as dimensões.

Contudo, no atual estado da integração europeia, existem vozes dissonantes quanto à necessidade de operacionalizar o *hard power* da União por via de um exército único Europeu. Por um lado, existem EM que argumentam que a credibilidade e capacidade de influência da UE a nível global não irá conhecer um novo impulso sem que os esforços de diplomacia sejam apoiados por uma capacidade militar robusta. Outros encontram no elevado investimento necessário e nos riscos de duplicação de meios e esforços face à NATO um desincentivo em prosseguir este objetivo, sustentando que o esforço de defesa da UE deve continuar a apoiar-se em contribuições voluntárias das Forças Armadas dos EM.

(iii) A Autonomia Estratégica Europeia

Existe, também a nível da autonomia estratégica europeia, um debate que continua a opor diferentes visões, sendo uma fonte permanente de discussões e controvérsias. Uma das perspetivas, que defende a necessidade de a UE recuperar espaço político em relação aos EUA – menos disponíveis para investir na gestão de crises e na prevenção de ameaças à segurança no espaço euro-atlântico –, adquiriu significativa expressão durante a Administração Trump, motivada sobretudo pela ambiguidade de Washington em relação ao futuro da NATO e pela desarmonia e falta de coerência da sua política de alianças.

Paralelamente, há quem considere que o desenvolvimento da autonomia estratégica potencia o risco de desinvestimento norte-americano na NATO e o conseqüente enfraquecimento da parceria transatlântica. Certos EM, de visão marcadamente euro-atlântica, advogam a favor da instrumentalização

militar, mas sobretudo no contexto da atuação da NATO, assumindo uma clara preferência face à Aliança Atlântica em termos de defesa coletiva.

Por outro lado, existe ainda uma posição baseada na perceção de que uma maior autonomia europeia deve traduzir um esforço acrescido na identificação e desenvolvimento das capacidades necessárias ao nível da ambição da UE, numa lógica de cooperação e reforço de sinergias e de complementaridades em relação à NATO.

Este debate tem vindo a conhecer alguns desenvolvimentos: durante a presidência portuguesa do Conselho da UE, foi tomada a decisão de envolver, pela primeira vez, países terceiros no âmbito da PESCO – os EUA, o Canadá e a Noruega foram admitidos num projeto de mobilidade militar. Na prática, a inclusão destes países traduziu-se, por um lado, na diminuição da desconfiança norte-americana em relação à natureza da PESCO e, por outro lado, demonstrou a abertura da União à participação dos seus parceiros estratégicos.

A própria saída dos EUA do Afeganistão e o estabelecimento do acordo tripartido entre os EUA, a Austrália e o Reino Unido (AUKUS) – uma parceria de segurança para a defesa dos seus interesses na região do Indo-Pacífico – tiveram como consequência quase imediata um reajustamento do discurso oficial da Casa Branca. Os EUA posicionam-se agora mais favoravelmente a um fortalecimento da dimensão de segurança e defesa da UE, na condição de que este robustecimento venha a contribuir de forma positiva para a segurança transatlântica e global, e numa ótica de complementaridade à NATO.

(iv) A articulação da Autonomia Estratégica com as parcerias da EU

A Estratégia Global da UE preconiza o desenvolvimento de parcerias e de capacidades “sempre que possível em apoio da ação da UE, da NATO e da Organização das Nações Unidas, bem como de outros esforços multinacionais” (CE, 2016, 37). O multilateralismo e a segurança cooperativa constituem, assim, a pedra angular dos esforços de segurança e defesa da UE.

Os atuais desafios geopolíticos – para os quais concorre a assertividade de atores no plano internacional, como a Rússia e a China –, e securitários – com expressão na desadequação do clássico binómio das dimensões interna e externa da segurança, decorrente da intensificação, em dimensão e grau de complexidade, das ciberameaças e das ameaças híbridas – contribuem para moldar um contexto estratégico internacional marcado pela crescente necessidade de promover a cooperação com os parceiros estratégicos da UE.

A simultânea participação de 21 EMUE na NATO reflete que o aprofundamento da parceria entre ambos, numa lógica de reforço e complementaridade, e até de coerência entre as duas organizações, deve constituir um objetivo permanente para a UE e para NATO. Neste quadro internacional, é desejável que a UE possa mobilizar um nível suficiente de meios para a defesa e utilizar os recursos da forma mais eficaz possível e até tornar as indústrias de defesa europeias sustentáveis, mas também competitivas e inovadoras.

No caso específico de Portugal, enquanto país europeu mas também atlântico, a relação transatlântica assume-se como um dos eixos estruturais da ação da UE na área da segurança e defesa. Importa, neste sentido, que o aprofundamento da cooperação em matéria de defesa na União seja levado a cabo em complementaridade e articulação com a Aliança, sem prejuízo das obrigações decorrentes da sua participação. Os atuais processos de reflexão em curso, designadamente a adoção da Bussola Estratégica Europeia e a revisão do Conceito Estratégico da NATO, constituem uma oportunidade para fortalecer o elo transatlântico, equipando a parceria entre a UE e a NATO para responder às ameaças do presente e, sobretudo, do futuro.

O Dr. Francisco André concluiu referindo-se à resiliência da UE como essencial para o funcionamento do Sistema Internacional e, igualmente, para a manutenção do projeto europeu “no qual vivemos, do qual fazemos parte e ao qual nos dedicamos”, e cujo desenvolvimento é responsável por décadas de paz, prosperidade e democracia.

Referências Bibliográficas

Barbosa, A. (2009). *A defesa europeia à luz do Tratado de Lisboa: a continuação de uma dicotomia ainda não resolvida* (Europa, Segurança e Migrações).

Conselho da União Europeia [CdUE]. (2003). *Estratégia Europeia de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. PESC 787, n.º 15895/03.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

Conselho da União Europeia [CdUE]. (2010). *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de Segurança*.
<https://doi.org/10.2860/91465>

Comissão Europeia [CE]. (2016). Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia. In *European Union Global Strategy*.
<https://doi.org/10.2871/663472>

Comissão Europeia [CE]. (2020). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança*. COM, 605 final.

Serviço Europeu de Ação Externa [SEAE]. (2016). *Shaping of a Common Security and Defence Policy*. Acedido a 27 março 2022 em https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en

Serviço Europeu de Ação Externa [SEAE]. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*. Acedido a 27 março 2022 em https://eeas.europa.eu/sites/default/files/strategic_compass_en3_web.pdf

Gouveia, J. B. (2020). *Direito da Segurança. Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo (2a)*. Almedina.

Teixeira, N. S. (2010). A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa. *Relações Internacionais*, 25, 21–29. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

Tratado da União Europeia. Versão Consolidada. (2016). Jornal Oficial da União Europeia C 202/13.

Tratado de Lisboa. (2009). Jornal Oficial da União Europeia C 306/1.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Versão Consolidada. (2016). Jornal Oficial da União Europeia C 202/47.



Vídeo da Tertúlia EDJ #3 disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=q4bTmpeD5l4&t=9s>





<https://eurodefense.pt/>



EuroDefense Jovem-Portugal



EuroDefense-Portugal



@eurodefensept



EuroDefense-Portugal



EuroDefense-Portugal



eurodefense@defesa.pt



eurodefense@defesa.pt

Centro de Estudos de Segurança e Defesa Europeia

EuroDefense-Portugal

eurodefense@defesa.pt

Palácio Bensaúde—Estrada da Luz, 151

1600-153 Lisboa | Portugal

