

MARIA RAQUEL FREIRE
DANIELA NASCIMENTO
(COORDS.)

UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL

PAZ E SEGURANÇA
NAS NARRATIVAS
E PRÁTICAS

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



I N V E S T I G A Ç Ã O



EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra
Email: imprensauc@ci.uc.pt
URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc
Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Imprensa da Universidade de Coimbra

IMAGEM DA CAPA

Call Me Fred - Unsplash

DESIGN DA CAPA

Pedro Matias

PRÉ-IMPRESSÃO

João Diogo

EXECUÇÃO GRÁFICA

KDP

ISBN

978-989-26-2315-3

ISBN DIGITAL

978-989-26-2316-0

DOI

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



CENTRO DE EXCELÊNCIA JEAN MONNET
JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE

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

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



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

MARIA RAQUEL FREIRE
DANIELA NASCIMENTO
(COORDS.)

UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL

PAZ E SEGURANÇA
NAS NARRATIVAS
E PRÁTICAS

COMISSÃO CIENTÍFICA

Luís Bonixe
Instituto Politécnico de Portalegre

Miguel Midões
Universidade de Coimbra / Instituto Politécnico de Viseu

Madalena Oliveira
Universidade do Minho

Ana Isabel Reis
Universidade do Porto

SUMÁRIO

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

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

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

Paula Duarte Lopes

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

Daniela Nascimento

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

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

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

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

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

Keywords: European Union, Peace, Security, Global Actor

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A segurança nas Relações Internacionais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O quadro concetual de paz e segurança da UE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De qualquer forma, nesta primeira fase,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

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

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

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

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