



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Uma Bússola, várias direções? Da definição de uma cultura estratégica da União Europeia

Miguel Alexandre Páscoa Cruz

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:

Doutora Ana Isabel Xavier, Professora Associada
Convidada,

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de História

Uma Bússola, várias direções? Da definição de uma cultura estratégica da União Europeia

Miguel Alexandre Páscoa Cruz

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:

Doutora Ana Isabel Xavier, Professora Associada
Convidada,

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023

Para o meu Pai.

Agradecimento

Na entrega desta dissertação, é indispensável deixar um conjunto de breves notas. Mesmo tendo sido uma investigação em grande parte solitária, de horas de introspeção e reflexão, foram muitos os que estiveram ao meu redor, e que merecem uma palavra de apreço.

O primeiro agradecimento é para o Iscte e para o seu corpo docente, com que me cruzei ao longo dos últimos cinco anos, pelas bases que me concederam no pensamento e capacidade de ler o mundo ao meu redor.

Uma palavra especial para a Professora Doutora Ana Isabel Xavier, que aceitou o pedido de orientar esta investigação, e cujos contributos foram indispensáveis para o resultado final. A ela, agradeço o cuidado e atenção às minhas dúvidas, sobretudo num período em que as rápidas mudanças da segurança internacional pareciam questionar cada passo desta reflexão.

Agradeço também aos meus amigos e colegas de trabalho o interesse, quiçá paciência, mas certamente amabilidade, que tiveram em ouvir as minhas reflexões ao longo dos últimos meses, e que certamente irão permanecer.

Por fim, o último agradecimento, mas sem dúvida o maior, vai para a minha Mãe, que teve sempre a maior capacidade de, num ano particularmente difícil, ter-me apoiado nesta jornada.

Resumo

Ao longo da sua história, a União Europeia tem procurado desenvolver mecanismos e capacidades militares, proporcionando-lhe uma maior capacidade de intervenção no plano internacional. Este processo decorreu, contudo, de forma lenta, sem que com isso a União e as suas principais figuras tenham rejeitado as intenções de concretizar medidas mais robustas no plano da segurança e defesa.

As soluções concebidas e apresentadas ao longo dos anos, através dos vários documentos estratégicos apresentados pela União, refletem assim a emergência de uma cultura estratégica própria, cuja compreensão é importante para se perceber as várias decisões tomadas pela União ao longo dos anos.

Neste contexto, a Bússola Estratégica emerge como o documento mais recente nesse percurso, o qual traduz um racional de cultura estratégica, operacionalizado em torno de medidas concretas, cuja aplicação se traduz, no ambiente de segurança global, como central na escolha sobre qual o papel que a União Europeia pretende desempenhar no ambiente de segurança internacional.

Palavras-chave: Bússola Estratégica; União Europeia; Segurança Europeia; Defesa coletiva

Abstract

Throughout its history, the European Union has sought to develop mechanisms aimed at equipping it with military capabilities, giving it greater capacity to intervene on the international stage. However, this process has proceeded slowly, without the Union and its leading figures rejecting their intentions to implement more robust security and defense measures.

The solutions devised and presented over the years, through the various strategic documents presented by the Union, thus reflect the emergence of a strategic culture of its own, the understanding of which is important in order to understand the various strategic steps taken by the Union over the years.

In this context, the Strategic Compass emerges as the most recent document in this journey, which translates a strategic culture rationale, operationalized around concrete measures, whose application translates, in the global security environment, as central to the choice of what role the European Union wants to play as a security global player.

Keywords: Strategic Compass; European Union; European Security; Collective defence

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Introdução	1
Capítulo 1. A União Europeia enquanto ator de segurança e defesa	5
1.1. Primeiros desenvolvimentos da segurança e defesa europeias	5
Capítulo 2. Cultura Estratégica: uma abordagem teórica	9
2.1. Fundamentos teóricos da cultura estratégica	9
2.2. Dimensões do conceito de cultura estratégica	12
2.3. Operacionalização do conceito de cultura estratégica	14
Capítulo 3. A emergência de uma cultura estratégica da União Europeia	17
3.1. A Estratégia Europeia de Defesa: uma primeira orientação estratégica para a UE	17
3.2. O papel do Tratado de Lisboa no aprofundamento da segurança e defesa comuns	21
3.3. A Estratégia Global de União Europeia: aprofundamento da dimensão estratégica da UE	25
Capítulo 4. A Bússola Estratégica: operacionalização e densificação da cultura estratégica europeia	31
4.1. Contexto histórico	31
4.2. Contexto geográfico	33
4.3.. Estruturas organizacionais	35
4.4. Meios Operacionais	37
4.5.. Parcerias/Alianças	41
Capítulo 5. Pensar o futuro: uma perspetiva estratégica para a União Europeia	49
Capítulo 6. Notas conclusivas	53
Referências Bibliográficas	55

Introdução

Ao longo de várias décadas, a União Europeia procurou afirmar-se como um ator credível no sistema internacional, suportando essa sua reivindicação em torno de um conjunto diverso de aspetos. De facto, o Mercado Único Europeu constitui-se como o maior bloco comercial do mundo, sendo o primeiro parceiro comercial de vários países, desempenhando por isso um papel importante na economia global, ao mesmo tempo que é internacionalmente reconhecida como promotora da democracia, Direitos Humanos e do multilateralismo efetivo, algo suportado tanto pelo facto de ser uma importante doadora de ajuda humanitária como pelo papel desempenhado pela sua diplomacia, articulada em torno do Serviço Europeu de Ação Externa (Keukeleire e Delreux. 2014).

No entanto, quando se analisam as políticas de segurança e defesa, consideradas como relevantes numa análise tradicional das grandes potências, o cenário torna-se mais difuso, com a União Europeia a revelar maiores fraquezas, visto não dispor de instrumentos militares próprios, condizentes com a sua dimensão económica e preponderância política.

Este é um facto longamente identificado, e que as instituições europeias, bem como os Estados-Membros, têm procurado colmatar ao longo do tempo, através de um processo gradual de reforço dessas dimensões. Neste âmbito, a aprovação do Tratado de Maastricht, em 1992, assumiu-se como um marco fundador, ao estabelecer a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) como um dos pilares da ação comunitária, direcionada a uma harmonização das posições dos Estados-Membros no plano internacional (Keukeleire e Delreux. 2014).

Desde essa data, o desenvolvimento de estruturas e instrumentos de cariz militar à escala da União tem estado presente, tanto nas revisões do enquadramento jurídico, desde o Tratado de Amsterdão, em 1999, até ao Tratado de Lisboa, em 2007 (Teixeira. 2010), mas também na elaboração e apresentação de documentos que traduzem o propósito de estabelecer uma matriz estratégica na ação europeia, nomeadamente a Estratégia Europeia de Segurança (Conselho. 2003), e a Estratégia Global da União Europeia (EEAS. 2016).

Já mais recentemente, as evoluções do ambiente de segurança global levaram os decisores europeus a ponderar uma revisão dos seus pressupostos estratégicos, com o intuito de os adequar a uma nova dinâmica, marcada por um ressurgir de dinâmicas de competição entre potências, sobretudo numa disputa entre a China e os Estados Unidos, com o seu foco no Indo-

Pacífico, a par da percepção de uma maior agressividade russa (Biscop. 2021; Milot-Poulin, Sarfati and Paquin. 2021; Simón. 2019).

Neste sentido, em março de 2022, os líderes europeus consensualizaram posições em torno de um novo documento, a Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa, a qual reflete o intuito declarado de estabelecer “um plano ambicioso mas exequível para reforçar a nossa [da UE] política de segurança e defesa até 2030” (Conselho. 2022: 4).

Importa por isso analisar de que forma este documento constitui ou não uma mudança estrutural na forma como a União encara o uso da força no plano internacional. Para tal, é necessário perceber como é que este reflete uma narrativa estratégica da própria UE, expressa em torno de uma cultura estratégica partilhada pelos seus elementos, a qual “corporiza uma percepção partilhada das ameaças e fomenta a solidariedade no seio de uma comunidade política” (EUISS/DGRIS. 2021), viabilizando os seus processos de decisão.

Será com base nesta noção que irá decorrer esta investigação, a qual procurará responder à seguinte questão de fundo: Em que medida a Bússola Estratégica traduz uma materialização da cultura estratégica da União Europeia enquanto ator global de segurança e defesa?

Esta é uma questão pertinente, pelos motivos expostos acima, e que traduz alguma complexidade, na medida em que é necessário, antes do mais, perceber qual o significado atribuído ao conceito de cultura estratégica, e quais os indicadores nos quais este se manifesta no plano concreto. Desta forma, para além de procurar responder à questão de partida, a investigação que se apresenta possui os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar os documentos que estruturam a ação europeia nos domínios da segurança e defesa – a Estratégia Europeia de Segurança (2003), o Relatório de Implementação da Estratégia Europeia de Segurança (2008), e a Estratégia Global da União Europeia (2016) – e refletir sobre o racional de cultura estratégica que subjaz a esses documentos;
2. Questionar o modo como a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) se traduziu uma maior densificação do potencial de desenvolvimento de estruturas e instrumentos militares por parte da União Europeia;
3. Enquadrar a formalização da Bússola Estratégica no ambiente de segurança contemporâneo, refletindo sobre o potencial da sua implementação no reforço das dimensões da segurança e defesa no plano europeu;

4. Refletir sobre o enquadramento geopolítico e geoestratégico da União Europeia decorrente das soluções preconizadas.

Em termos metodológicos, a investigação a conduzir irá assentar na análise documental dos documentos estratégicos acima referidos, enquadrados por fontes académicas que versem sobre a sua análise, ou que permitam enquadrar o contexto em que esses documentos foram produzidos. Complementarmente, serão mobilizadas informações procedentes de outras fontes, nomeadamente *reports*, *security briefs* ou outros elementos produzidos por instituições ou personalidades ligadas às matérias da segurança e defesa europeia, com destaque para aqueles que tenham uma ligação ao *European Union Institute of Security Studies* (EUISS), na medida em que este constitui um organismo oficial da UE, com um papel relevante na investigação e aconselhamento estratégicos.

Já ao nível da sua estrutura, a investigação que se apresenta estrutura-se em quatro capítulos. No primeiro, será elaborada uma reflexão teórica em torno da caracterização da UE enquanto ator, de acordo com a literatura em Relações Internacionais, a qual conduzirá a uma reflexão sobre o conceito de cultura estratégica, com o intuito de a operacionalizar em torno de um quadro conceptual a aplicar na investigação empírica. O capítulo seguinte visará uma abordagem diacrónica à emergência e evolução da cultura estratégica europeia, estruturada em torno da análise dos documentos estratégicos atrás referidos, bem como das disposições presentes no Tratado de Lisboa a respeito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

O terceiro capítulo visará a aplicação da operacionalização do conceito de cultura estratégica, definida no primeiro capítulo, aos vários elementos presentes na Bússola Estratégica, numa análise que será desagregada em torno dos indicadores concretos. Por fim, o quarto capítulo fará uma breve reflexão em torno de perspetivas futuras para uma ação geopolítica mais assertiva da União, com base nos aspetos identificados nos capítulos anteriores.

CAPÍTULO 1

A União Europeia enquanto ator de segurança e defesa

1.1. Primeiros desenvolvimentos da segurança e defesa europeias

Ao longo das várias décadas da sua existência, a União Europeia – assim como as Comunidades Europeias que a antecederam – desenvolveram vários mecanismos de política externa, procurando assumir-se enquanto atores na cena internacional. Contudo, importa explicar que tipo de ator é a UE no sistema internacional.

Esta questão foi objeto de várias abordagens, tendo uma das primeiras noções sido desenvolvida por François Duchêne em relação à então Comunidade Europeia foi elaborada por François Duchêne, a qual, descreveu como um “grupo de países civis com grande poder económico e relativamente fracos em força militar” (Duchêne. 1973. 19).

A abordagem de Duchêne seria desenvolvida ao longo dos anos, com uma maior conceptualização sobre o que constitui um “poder civil”, definido por Hanns Maull como assentando em três aspetos fundamentais: a aceitação da necessidade de cooperação com outros países para se alcançarem objetivos à escala internacional; o foco em meios não-militares, sobretudo económicos, para se alcançarem os objetivos nacionais; e a disponibilidade em desenvolver estruturas supranacionais destinadas a abordarem temas críticos no sistema internacional (Maull. 1990: 92-93).

Maull (1990) desenvolveu as suas ideias aquando do fim da Guerra Fria, debruçando-se sobre as realidades específicas da Alemanha e do Japão, que considerou protótipos desse novo tipo de potência; algo que, segundo o autor, se devia em grande parte ao papel que os dois Estados haviam ocupado no sistema internacional durante a segunda metade do século XX: a de potências derrotadas, sujeitas a um intenso desarmamento e colocadas na dependência militar dos EUA, prevenindo desse modo qualquer possibilidade de retorno ao militarismo e nacionalismo exacerbado, mas possibilitando também a sua integração nos respetivos sistemas de cooperação regional (Maull. 1990: 96).

Apesar de influente, a conceção do projeto de integração europeia como tendo um carácter eminentemente civil e económico foi contestada, tanto no plano teórico como dos factos. De facto, ainda antes da constituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)

em 1951, os Estados do ocidente europeu desenvolveram estruturas destinadas a assegurar a sua defesa mútua, principiando pela então designada por União Ocidental, criada em 1948, através do Tratado de Bruxelas, que teve a França, o Reino Unido e os países Benelux como signatários (Duke. 2005); ao passo que, no ano seguinte, a assinatura do Tratado do Atlântico Norte formalizaria a relação transatlântica enquanto base da segurança e defesa coletiva da Europa Ocidental.

Seria em 1952 que as propostas para uma maior integração supranacional da defesa coletiva assistiriam à tentativa de uma nova transformação, através do plano apresentado pelo Primeiro-Ministro francês René Pleven, de constituir a Comunidade Europeia de Defesa (CED), uma entidade dotada de orçamento próprio, que congregaria forças militares dos Estados-Membros da CECA (Duke. 2005: 18).

Apesar de ambicioso, os planos suscitaram críticas, tanto nos Estados que a deveriam integrar como por parte de Washington (Ibid. 19), e não obstante várias tentativas de se encontrar um consenso, a proposta seria rejeitada pela Assembleia Nacional Francesa. Como consequência, os compromissos de defesa mútua continuariam a basear-se nos mecanismos da Aliança Atlântica; bem como no Tratado de Bruxelas, modificado para permitir a adesão de mais Estados, desde logo a Itália e da República Federal da Alemanha, ao mesmo tempo que se alterava a designação dos seus organismos para “União da Europa Ocidental”, sem que existisse uma modificação das dinâmicas de cooperação militar e de defesa mútua (Ibid. 21).

Apesar do fracasso na constituição da CED, vários autores continuariam a defender a criação de instrumentos militares comuns entre os Estados europeus, ao mesmo tempo que criticavam a visão da UE enquanto poder civil. Em 1982, Hedley Bull, uma das principais referências da Escola Inglesa das Relações Internacionais, dirigiu uma pungente crítica nesse sentido, considerando que “o poder e influência exercidos pela Comunidade Europeia e por outros atores do tipo civil é condicionado pelo ambiente estratégico fornecido pelo poder militar dos estados, que esses atores não controlam” (Bull. 1982:151), ao mesmo tempo que apelava ao desenvolvimento de uma “política estratégica europeísta” (Ibid. 157) que assegurasse uma maior autonomia tanto face aos Estados Unidos como à União Soviética, e que dispusesse de todo o espectro de instrumentos de defesa coletiva, inclusive ao nível do armamento nuclear.

A década de 1980, todavia, iria terminar sob o espectro do declínio acentuado do bloco soviético, o qual acabaria por colapsar, pondo termo à que se percecionava como a maior ameaça à segurança europeia, e abrindo novas perspectivas ao projeto comunitário. Neste sentido, em 1992, seria aprovado o Tratado de Maastricht, o qual consignava a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) como um dos pilares da UE, procurando por essa via responder

aos desafios emergentes no plano internacional, tais como a transição política no leste europeu, a reunificação da Alemanha, ou os conflitos no Médio Oriente (Keukeleire and Delreux. 2014: 46).

Mais tarde, os conflitos nos Balcãs Ocidentais, decorrentes da desagregação da Jugoslávia, clarificaram a necessidade de reforço da cooperação militar entre os Estados-Membros. Nesse sentido, o Tratado de Amsterdão, aprovado em 1997, aprofundaria esses mecanismos, tanto através de uma flexibilização dos processos de decisão da PESC, com a introdução da cláusula de abstenção construtiva; como da concretização da fusão institucional entre a UE e a União da Europa Ocidental, na qual a primeira absorvia as competências da segunda ao nível da condução de operações militares – as designadas Missões de Petersberg, inicialmente estabelecidas em 1992, e onde se incluem missões humanitárias, de desarmamento ou de manutenção da paz (Bailes e Messervy-Whiting. 2011; Keukeleire e Delreux. 2014).

Mais tarde, após a incapacidade da União Europeia em apresentar uma resposta coordenada aos conflitos militares no Kosovo, a defesa europeia apresentaria um novo desenvolvimento, fruto do acordo estabelecido em dezembro de 1998 na vigésima Cimeira Franco-Britânica de Saint-Malo, do qual emanou o compromisso com a implementação oficial da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (Reis. 2018; Shearer. 2007).

Na sequência desse acordo, os então 15 Estados-Membros procuraram consensualizar objetivos comuns. Em dezembro de 1999, o Conselho Europeu definiu, numa reunião em Helsínquia, a meta de estabelecer, até 2003, uma Força de Reação Rápida, composta por 50.000 ou 60.000 operacionais, passíveis de serem destacados num prazo de 60 dias; e alguns meses depois, em junho de 2000, as conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira conferiram as orientações para criação de dois órgãos de coordenação: o Comité Político e de Segurança (COPS), composto por altos representantes dos Estados-Membros, responsável pelo acompanhamento da situação internacional e pelo apoio na execução das políticas; e o Comité Militar da União Europeia (EUMC¹), constituído pelos Chefes de Estado-Maior das forças armadas nacionais, enquanto órgão de aconselhamento e de orientação do pessoal militar ao serviço da União (Keukeleire e Delreux. 2014).

As inovações institucionais implicam uma análise da forma como os mesmos traduzem uma transformação da UE. De acordo com Henrik Larsen, tal não significa que a União se tenha transformado num ator militar, ou que sequer revelasse essa ambição, na medida em que os

¹ Mantém-se a sigla de acordo com o original (*European Union Military Committee*), por melhor correspondência com o jargão habitualmente utilizado na bibliografia.

instrumentos militares ao seu dispor visavam, sobretudo, capacitá-la a cumprir com os seus objetivos de caráter civil (Larsen. 2002: 292), numa abordagem conciliatória, que permite que a UE seja descrita como um ator cuja presença nos assuntos internacionais está sobretudo voltada para aspetos civis, como os económicos e diplomáticos; e que pode, sob determinadas circunstâncias, recorrer a instrumentos militares para os alcançar.

Neste sentido, é importante perceber de que forma a União Europeia tem manifestado, ao longo dos anos, a formação de um pensamento estratégico consistente em torno da viabilidade de recorrer a instrumentos militares na prossecução dos seus objetivos. Para o efeito, os capítulos seguintes irão analisar os fundamentos teóricos do conceito de cultura estratégica, bem como o modo como os mesmos se aplicam aos documentos estratégicos que a União apresentou com o intuito de estruturar a sua ação nas esferas da segurança e defesa.

CAPÍTULO 2

Cultura Estratégica: uma abordagem teórica

2.1. Fundamentos teóricos da cultura estratégica

A teoria da cultura estratégica emergiu a partir da década de 1970, no contexto da Guerra Fria, surgindo como uma forma de explicar a ação dos Estados no sistema internacional, com um foco inicial das diferenças aparentes entre as doutrinas nucleares americana e soviética (Johnston. 1995).

Um dos primeiros estudiosos a utilizar o conceito de cultura estratégica foi Jack Snyder, que no seu estudo intitulado *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, destinado a analisar as políticas de dissuasão nuclear americanas e soviéticas, definiu o conceito de cultura estratégica como:

a soma de ideias, respostas emocionais condicionadas e padrões de comportamento habitual que os membros de uma comunidade estratégica nacional adquirem por instrução ou imitação e compartilham entre si relação à estratégia nuclear (Snyder. 1977: 8)

A definição apresenta já alguns dos princípios-base da teoria, apontando para a ideia de que os Estados podem reagir aos acontecimentos na esfera internacional de formas emocionais e condicionadas, contrariando o princípio básico da teoria realista, segundo a qual as decisões dos Estados assentam numa abordagem racional aos equilíbrios de poder (Wivel. 2017). Snyder referia também a ideia de continuidade nesses mesmos comportamentos, indiciando o papel central que a história desempenha na construção do modo como os Estados encaram as questões da sua própria segurança.

As ideias avançadas por Snyder, ainda incipientes e muito restritas à estratégia nuclear, seriam desenvolvidas por vários outros autores que procurariam reforçar os seus fundamentos. Um destacado académico na teorização da cultura estratégica foi Colin Gray (1981), que definiu este conceito como:

referindo-se a modos de pensamento e ação com respeito à força, quem derivam das perceções sobre a experiência histórica nacional, das aspirações de autocaracterização

[...], e de todas as várias experiências distintas da América (a geografia, filosofia e prática política [i.e. cultura cívica] e modo de vida) que determinam um cidadão americano (Gray. 1981: 59).

Esta forma de conceber a cultura estratégica apresenta maior amplitude que a de Snyder, excedendo a esfera dos “membros da comunidade estratégica nacional”, onde se podem enquadrar as elites políticas, militares e diplomáticas, para se assumir que os fundamentos que subjazem a essa cultura se encontram presentes em toda a comunidade nacional, inclusive nas aspirações com que esta se pretende caracterizar.

Para o autor, a cultura estratégica deriva da conjunção de vários elementos, entre eles a história, a geografia e a cultura política, que por se encontrarem profundamente enraizados no consciente coletivo, se assumem como “um meio no qual as ideias estratégicas e as decisões das políticas de defesa são debatidas e decididas” (ibid. 60).

Gray refere ainda outra consideração relevante. Para este autor, o facto de a atuação dos Estados ser profundamente marcada por influências culturais não significa que as mesmas sejam irracionais, em termos da lógica de *realpolitik* (idem. 58). Como destacado por Alastair Iain Johnston:

Ao invés de rejeitar a racionalidade per se como um fator na escolha estratégica, a abordagem da cultura estratégica desafia os modelos realistas, ahistóricos e não-culturais, de analisar as escolhas estratégicas (Johnston. 1995: 35).

Johnston suscitaria, contudo, uma apreciação crítica aos teóricos que o antecederam. Na sua opinião, ao considerarem a cultura estratégica como um contexto, resultante da conjunção de um grande número de variáveis, e do qual os decisores estratégicos não se poderiam abstrair, haviam desenvolvido um quadro teórico quase impossível de ser empiricamente testado e falsificado (iden. 37). Em contraposição a esses aspetos, Johnston apresentou a sua própria definição de cultura estratégica, descrevendo-a como:

Um “sistema de símbolos (ex. estruturas de argumentação, de linguagem, analogias e metáforas) que atuam para estabelecer uma preferências estratégicas omnipresentes e duradouras através da formulação de conceitos sobre o papel e eficácia da força militar nos assuntos políticos entre Estados, e revestidas por uma aura de factualidade que leva as preferências estratégicas a parecerem unicamente realistas e eficazes (Johnston. 1995: 46).

A definição apresentada, ao basear-se num conjunto mais restrito de conceitos básicos sobre a regularidade do ambiente estratégico e o papel que a guerra desempenha no mesmo;

sobre a tensão em encarar-se o sistema internacional como baseado em jogos de soma nula ou de soma variável; e sobre a reflexão acerca da utilidade do uso da força (idem. 46); permitem que a definição assente em elementos mais concretos do que as “ideias, respostas emocionalmente condicionadas e padrões de comportamento” de Snyder, ou aos “modos de pensamento e ação” referidos por Gray.

Outro autor que também identificou lacunas metodológicas nos primeiros estudos da teoria e que os procurou colmatar foi Yitzhak Klein, que partindo de uma abordagem a algumas noções desenvolvidas por Clausewitz, desenvolveu a sua própria conceção de cultura estratégica como sendo:

o conjunto de atitudes e crenças mantidas dentro de um estabelecimento militar em relação ao objetivo político da guerra e a estratégia mais eficaz e o método operacional para o alcançar (Klein. 1991: 5).

Klein distancia-se dos primeiros trabalhos da teoria ao restringir o alcance da cultura estratégica às hierarquias militares, afastando-se da ideia de que esta seria, em parte, uma característica nacional – o “cidadão americano” a que Gray (1981) se refere na sua definição, extensível a qualquer outro país.

Do mesmo modo, este autor não como um meio no qual as políticas são formuladas, mas sim como um enquadramento desenvolvido com o propósito de apoiar a formulação dessas mesmas políticas (Klein. 1991: 8). Neste sentido, a sua conceção de cultura estratégica materializa-se enquanto pensamento doutrinário, permitindo uma análise mais concreta dos seus fundamentos, bem como pela sua tradução em decisões de cariz operacional.

Devem ainda ser analisadas as considerações teóricas desenvolvidas por Kerry Longhurst, cujas primeiras investigações em torno do conceito de cultura estratégica se desenvolveram com base na experiência da Alemanha aquando do fim da Guerra Fria, num momento em que destacados teóricos ligados à teoria realista argumentaram que o país, livre dos constrangimentos internacionais até aí existentes, iria inevitavelmente reforçar as suas capacidades militares (Longhurst. 2018: 6-7). Tal acabaria por não suceder, algo que Longhurst justificava com a cultura estratégica do país. Neste sentido, a autora apresentou a sua definição deste conceito, descrevendo-o como:

um corpo distintivo de crenças, atitudes e práticas relacionadas com o uso da força, detidas por um coletivo, e que emergem gradualmente através de um processo histórico único e demorado (ibid. 13).

Esta definição reflete, no geral, as concepções apresentadas pelos primeiros estudiosos da teoria. Ainda nesse âmbito, Longhurst argumenta que uma cultura estratégica, não obstante se caracterizar pela persistência, “é moldada e influenciada por períodos formativos e pode alterar-se, seja fundamentalmente ou apenas em alguns aspectos, em conjunturas críticas das experiências coletivas” (ibid.13).

Longhurst apresenta assim uma teorização dos mecanismos de evolução de uma cultura estratégica, destacando o papel das “conjunturas críticas”, capazes de alterar estruturalmente os fundamentos de uma cultura estratégica. Na sua opinião, a Segunda Guerra Mundial era um desses exemplos, o qual resultara numa transformação estrutural da cultura estratégica alemã, conduzindo o país, até aí marcado por uma forte dimensão militarista, a abdicar de considerar o uso da força como um instrumento legítimo nas relações internacionais (ibid. 18).

A autora sublinha, todavia, que as culturas estratégicas tendem a evoluir de forma mais subtil, num processo que designa por “afinação”, no qual as elites centrais na formulação das preferências estratégicas procuram modificar as suas doutrinas, adaptando-as às questões emergentes no ambiente estratégico, mas sem que exista uma transformação estrutural dos seus princípios (ibid. 18).

2.2. Dimensões do conceito de cultura estratégica

Apesar da existência de várias definições do conceito de cultura estratégica, existe um conjunto de componentes que se refletem nas várias formulações deste conceito, e que constituem as dimensões que os vários autores consideram pertinentes de se analisar na abordagem à cultura estratégica de um Estado.

Como identificado por Colin Gray (1981), a geografia de um Estado implica de forma relevante na forma como estes encaram a sua segurança. Países com fronteiras relativamente abertas e rodeados por Estados tidos como hostis, como sucedeu historicamente com a Rússia, profundamente marcada por várias invasões (Jones. 1990), têm perceções distintas em relação a países que se encontrem protegidos por barreiras naturais, tais como terreno montanhoso e fronteiras marítimas, como é o caso dos Estados Unidos (Gray. 1981: 96).

Do mesmo modo, enquanto Estados mais pequenos têm uma menor capacidade de absorver ataques externos, mas uma maior habilidade em proteger pontos estratégicos, países com um território mais vasto têm de lidar com a capacidade de salvaguardar longas fronteiras

territoriais (Macmillan. 1996:151). E, para além das características do território, é também necessário observar o contexto geopolítico em que um Estado se insere, sobretudo no que respeita às relações, mais amigáveis ou conflituosas, com os seus vizinhos (Ibid. 150), o que também influencia a política de alianças seguida.

Em simultâneo, é essencial observar-se a história nacional de forma a identificar aqueles que Longhurst designa por elementos formativos. Se Jones (1990) destaca que a cultura estratégica russa foi moldada pelas sucessivas invasões do seu território, Macmillan (1996: 153) refere que “[Estados] com experiências trágicas podem procurar evitar a guerra, mas podem também manter e sustentar níveis muito elevados de preparação para a eventualidade de uma guerra futura”, numa descrição que se enquadra às políticas de segurança e defesa da Finlândia. Do mesmo modo, tanto a geografia como a experiência histórica relacionam-se intimamente com os critérios que subjazem à formação de alianças, decorrentes da reação perante relações mais ou menos conflituosas com Estados vizinhos (Ibid. 150).

Vários autores, entre eles Klein (1991) e Lord (1985) destacam ainda uma outra dimensão, relacionada com a análise das relações entre as hierarquias militares e as lideranças civis. De acordo com Klein, essa relação constitui a base de uma cultura estratégica, designada enquanto “doutrina político-militar” (Klein. 1991: 10), na qual o interesse nacional, definido em termos políticos, se articula com as assunções vigentes sobre a natureza da guerra e do seu papel nas relações internacionais.

Neste âmbito, importa considerar as preocupações expressas por vários autores, nomeadamente Gray (1981. 58), que destaca a possibilidade de, num mesmo Estado, coexistirem várias subculturas estratégicas, as quais podem diferir substancialmente na forma como encaram o uso da força; ao passo que Lord assinala que essas divergências são frequentes entre forças terrestres e forças marítimas, sobretudo em países onde ambas desempenham um papel relevante (Ibid. 274).

A doutrina político-militar, na amplitude definida por Klein, exige o desenvolvimento de uma estratégia propriamente dita, na qual são definidos os objetivos militares que permitam o cumprimento dos objetivos política; e que será executada ao nível operacional, o nível inferior de uma cultura estratégica, onde as teorizações e formulações presentes nos níveis superiores de uma cultura estratégica se materializam em elementos como as práticas de treino militar, os equipamentos disponíveis, as estruturas logísticas ou a forma como se organizam os vários ramos das forças armadas (Klein. 1981. 11).

Uma outra conceção que se articula em torno de uma estrutura hierárquica é a de Kerry Longhurst; para quem uma cultura estratégica deriva, em primeiro lugar, daqueles que designa

por “elementos fundacionais” (Longhurst. 2018: 17), isto é, um conjunto de crenças básicas relativas ao uso da força, que se desenvolvem e consolidam os períodos formativos dessa mesma cultura estratégica.

Os elementos fundacionais caracterizam-se pela sua grande persistência ao longo do tempo; e traduzem-se em “referências das políticas de segurança” (ibid:17), interpretações contemporâneas e aceites de forma generalizada da forma como esses valores se devem expressar na definição das preferências estratégicas. Essas referências manifestam-se depois nas designadas práticas regulatórias (ibid: 17), que enquadram a aplicação da substância de uma cultura estratégica ao ambiente externo, caracterizando-se por uma maior flexibilidade, alterando-se com maior frequência, através dos mecanismos de afinação, já descritos.

Também Johnston identifica dois planos em torno do qual se desenvolve o seu “sistema de símbolos”, sendo que, num nível superior, são formuladas as assunções básicas em relação à forma como se encara o ambiente estratégico, bem como o papel do uso da força nas relações internacionais, as quais constituem a base de uma cultura estratégica. Estas assunções traduzem-se depois num segundo plano, no qual os conceitos básicos de uma cultura estratégica são operacionalizados em torno de um conjunto limitado e hierarquizado de preferências, concebidas com o intuito de lidar com um ambiente de ameaça (Johnston. 1995: 48).

Neste âmbito, Johnston refere que essas assunções se podem refletir em diferentes níveis de intensidade, que podem variar entre grupos com uma preferência por estratégias ofensivas, voltadas para lidar com ameaças de soma zero; contrastando com grupos com preferência por uma gestão mais diplomática das ameaças, assente em *trade-off*, e portanto numa soma variável. A existência de grupos situados nesses extremos, bem como em pontos intermédios entre estes, reflete a advertência colocada por Gray para a possibilidade de coexistência de subculturas estratégicas com divergências mais ou menos profundas entre si.

2.3. Operacionalização do conceito de cultura estratégica

Como expresso na revisão de literatura, são várias as conceções de cultura estratégica formuladas; pelo que a investigação empírica que será realizada adiante assentará numa definição deste conceito que procure articular os contributos teóricos de vários autores.

Em primeiro lugar, deve clarificar-se que esta investigação irá basear-se numa noção não-falsificável do conceito de cultura estratégica, seguindo a abordagem de autores como Colin Gray ou Kerry Longhurst em como não é possível aos decisores estratégicos definirem as suas preferências estratégicas isentos de influências culturais, influenciadas por fatores como a história ou a geografia.

Neste sentido, a investigação irá assentar na seguinte definição, de elaboração pessoal, tendo por base os vários aspetos acima descritos:

Cultura estratégica refere-se aos princípios básicos sobre o uso da força no sistema internacional detidos por uma entidade política, decorrentes das suas especificidades e das experiências acumuladas, e que se traduzem, moldam e condicionam as decisões tomadas pelas elites políticas, militares e diplomáticas na sua abordagem ao ambiente de segurança internacional

Nesta forma de definir o conceito de cultura estratégica, é possível acomodar o destaque que Colin Gray e outros académicos da primeira geração concedem a aspetos como a história, a geografia ou a cultura política; bem como enquadrar as noções de Longhurst a respeito da evolução dessa mesma cultura estratégica.

Por outro lado, ao invés de se referir a “modos de pensamento” ou de ação, a definição apresentada baseia-se nos que designa por “princípios básicos sobre o uso da força no sistema internacional”, permitindo assim uma análise de elementos mais concretos, refletindo a abordagem de Johnston, que concentra a sua análise do conceito de cultura estratégica na resposta a três grandes questões.

Destaque-se ainda que a definição se refere a “entidades políticas” e não a Estados; permitindo desde modo concentrar a análise na União Europeia, de forma independente dos seus Estados-membros, como sucede nesta investigação; mas também estendê-lo a outras entidades, como a NATO ou outras organizações internacionais que atuem no âmbito da segurança e defesa.

No que respeita às dimensões que se identificam como relevantes no conceito de cultura estratégica, a investigação empírica a conduzir irá assentar nas várias dimensões elencadas na revisão de literatura, de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 1: Operacionalização do conceito de cultura estratégica

Conceito	Dimensão	Indicadores/aspetos a considerar
Cultura estratégica	Contexto geopolítico	Contexto geográfico da entidade política 1. Dimensão 2. Orografia 3. Fronteiras 4. Enquadramento geopolítico
	História	Conjunturas e eventos determinantes na formação e/ou evolução da entidade política Experiência em termos de operações militares
	Estruturas organizacionais	Estruturas políticas de orientação estratégica Estruturas de comando existentes ao nível militar
	Parcerias/Alianças	Parcerias/alianças militares existentes
	Meios operacionais	Efetivos militares existentes ao dispor das forças armadas Meios de apoio – terrestres, navais e aéreos – ao dispor das operações militares Recursos orçamentais disponibilizados para despesas com segurança e defesa

Fonte: Elaboração própria, de acordo com as fontes citadas.

Como é possível de se observar, as duas primeiras dimensões identificadas no conceito referem-se aos elementos que atuam, a priori, na formação e evolução de uma cultura estratégica, e que vários autores (Gray. 1981; Jones. 1990; Lord. 1985; Macmillan. 1996) consideram centrais na emergência de uma cultura estratégica.

Já a dimensão das “estruturas organizacionais” concentra em si tanto as estruturas políticas responsáveis pela definição da estratégica, e que estão no foco da relação entre civis e militares, central na definição de Klein (1991), bem como as estruturas nas quais se organizam as forças militares, relevantes nas abordagens de Gray (1981) ou de Lord (1985). Num plano similar, são consideradas as “parcerias” ou “alianças”, tidas também como um importante reflexo da cultura estratégica de um Estado (Gray. 1981; Macmillan. 1996).

Por fim, considera-se a efetiva organização dos meios operacionais colocados ao serviço da estratégia seguida, e em torno dos quais a mesma se materializa. Num plano hierárquico, como aquele que está presente nas definições de Klein (1991), correspondendo também ao plano das práticas regulatórias, referidas por Longhurst (2018).

CAPÍTULO 3

A emergência de uma cultura estratégica da União Europeia

3.1. A Estratégia Europeia de Defesa: uma primeira orientação estratégica para a UE

As primeiras bases estratégicas de uma política de segurança e defesa à escala comunitária foram definidas em 2003, num processo de reflexão coordenado por Javier Solana, Alto Representante da PESC², que culminou com a apresentação da Estratégia Europeia de Segurança (ESS³). Sob a designação “*A Secure Europe in a Better World*” (Conselho. 2003), o documento procede a uma avaliação dos desafios enfrentados pela União Europeia, bem como a uma reflexão sobre os objetivos estratégicos a alcançar e as suas implicações políticas. (Bailes. 2005; Biscop. 2008; Haine. 2008; Toje. 2005).

O discurso adotado reflete uma visão otimista do processo de integração europeia, com a afirmação de que “a Europa nunca foi tão próspera, tão segura ou tão livre” (Ibid. 3). Reconhece-se, todavia, que o início do século XXI se encontra marcado pelo surgimento de novos e complexos desafios à segurança europeia.

Neste contexto, a ESS afirma claramente que “a Europa deve estar preparada para partilhar a sua responsabilidade na segurança global e na construção de um mundo melhor” (Ibid. 3), numa ação concertada da União e dos seus Estados-Membros, capaz de reforçar a sua credibilidade na esfera internacional.

Os desafios a que a ESS se refere são assim distintos das ameaças tradicionalmente associadas aos Estados, sendo destacados os conflitos étnicos que assolaram os Balcãs Ocidentais na década de 1990, o que se justifica pela sua relevância na consciencialização das limitações que a União apresentava em operacionalizar instrumentos de intervenção militar (Heine. 2008: 24; Reis. 2018).

² Javier Solana desempenhara, entre 1995 e 1999, a função de Secretário-Geral da NATO. Em 1999, assumiu também o cargo de Secretário-Geral da União da Europa Ocidental, operacionalizando a transferência de funções desta entidade, entretanto expirada, para a UE.

³ Mantém-se a sigla de acordo com o original (*European Security Strategy*), por melhor correspondência com o jargão habitualmente utilizado na bibliografia.

Todavia, a maioria das ameaças reporta a um cenário no qual a generalidade das ameaças são de índole transnacional, com uma preponderância de atores não-estatais, como é o caso de grupos terroristas ligados ao extremismo religioso, numa ameaça associada aos perigos proliferação de armas de destruição massiva, sobretudo no Médio Oriente (Heine. 2008; Toje. 2005). Estas referências são importantes, sobretudo quando se considera que, meses antes da apresentação da ESS, a intervenção norte-americana no Iraque suscitara divergências profundas entre os Estados europeus que apoiavam a ação bilateral americana, entre eles o Reino Unido, Portugal, Espanha e parte dos Estados do leste europeu, e aqueles que a condenaram veementemente, encabeçados pela França e pela Alemanha (Biscop. 2008; Toje. 2005). Neste sentido, a consensualização de referências em torno do Médio Oriente e da ação para combate da proliferação de armas de destruição massiva representa, pelo menos parcialmente, a obtenção de um consenso entre os Estados europeus perante uma conjuntura crítica (Bailes. 2005).

Para além destas, a ESS apresenta três outras ameaças-chave, nas quais a dimensão geográfica se torna mais nítida. Neste âmbito, são considerados os conflitos regionais, sobretudo na vizinhança europeia, como nos casos dos Balcãs Ocidentais e do Médio Oriente, com impactos na estabilidade e segurança das fronteiras, a proliferação de armas de destruição massiva, e os riscos de colapso das estruturas governativas, gerando os designados “Estados falhados” (Conselho. 2003: 6).

A terminologia é importante. Como destacado por Asle Toje (2005), enquanto a doutrina americana, expressa na *National Security Strategy* de 2002, utiliza o termo *rogue states*⁴, aplicável a Estados ativamente empenhados na desestabilização da segurança global, a expressão europeia de “Estados falhados” refere-se mais concretamente a um cenário em que são as disfuncionalidades na governação de um Estado que conduzem a que estes se tornem facilitadores de uma maior insegurança, considerando tanto as ameaças anteriormente apresentadas como também a emergência de redes transnacionais de criminalidade organizada, que atuam como fonte de recursos e material bélico a grupos terroristas e movimentos insurgentes (Conselho. 2002: 6).

Neste plano, a União assume como prioridade manter a estabilidade da sua vizinhança, que se estende desde o leste europeu até ao Cáucaso, abrangendo também toda a bacia do Mediterrâneo. De acordo com a visão europeia, a segurança decorre da existência de “um anel

⁴ Preferiu-se a utilização do termo original, visto que a sua tradução para “Estados vilões” não traduz o real significado da expressão.

de países bem governados” (Ibid 10), vistos como essenciais para prevenir a emergência das ameaças percebidas.

A ESS apresenta assim um pensamento abrangente no que concerne à segurança global, no qual as ameaças são vistas não apenas ao nível dos Estados, mas também da proteção dos Direitos Humanos e das liberdades básicas dos indivíduos, numa raiz de onde deriva o conceito de “Segurança Humana”⁵, o qual se expressa nas preocupações que a ESS dedica a matérias como a pobreza extrema, as doenças endémicas, o fracasso económico ou a necessidade de assegurar uma boa governança (Ibid. 4).

É com base nesta visão doutrinária que são delineados os objetivos estratégicos que presidem à ação da UE, com uma clara preferência por soluções multifacetadas, referindo-se expressamente que:

A proliferação pode ser contida através de controlos das exportações e enfrentada através de pressões políticas, económicas e outras, ao mesmo tempo que se abordam as causas políticas subjacentes. Lidar com o terrorismo pode exigir uma combinação de meios de *intelligence*, policiais, judiciais, militares e outros. Nos Estados falhados, podem ser necessários instrumentos militares para restabelecer a ordem, e meios humanitários para resolver a crise imediata. Os conflitos regionais necessitam de soluções políticas, mas podem ser necessários meios militares e um policiamento eficaz na fase pós-conflito. Os instrumentos económicos servem para a reconstrução e a gestão civil de crises ajuda a restabelecer a governação civil (Ibid. 9).

Os objetivos estratégicos da União Europeia projetam-se também à escala global, com o apelo à criação de “uma ordem internacional baseada num efetivo multilateralismo” (Ibid. 11), regulada pelas normas do Direito Internacional e centrado em torno das Nações Unidas. Ao nível operacional, contudo, a ESS é um documento vago, mais próximo de um conceito estratégico do que de uma estratégia propriamente dita (Toje. 2005: 120).

Essa mesma limitação verifica-se ao nível das perspetivas sobre o recurso à força militar, em que, apesar de ser veiculada a ideia de que “temos [a UE] de desenvolver uma cultura estratégica que fomente uma intervenção rápida, atempada, e se necessário robusta” (Conselho. 2003: 13), bem como de se promover uma maior coordenação dos investimentos em defesa, a

⁵ Após a apresentação da ESS, Solana convidou um grupo de treze investigadores europeus, liderados por Mary Kaldor, para apresentarem sugestões relativas à sua implementação. Este grupo apresentou dois documentos: o Relatório de Barcelona (2004) e o Relatório de Madrid (2007), referências nas quais são definidas as bases doutrinárias de Segurança Humana, bem como uma forma de implementação das mesmas. Não obstante a relevância dos dois Relatórios, os mesmos não foram analisados na presente investigação, dado não possuírem cariz oficial.

mesma não é desenvolvida em torno de mecanismos específicos, com exceção de uma referência à criação da Agência Europeia de Defesa (Ibid. 14), que se encontrava em curso.

Apesar de não serem propostos mecanismos específicos, existiram alguns avanços práticos, materializados na criação dos *Battlegroups*. Estes foram constituídos tendo por base uma proposta acordada entre os governos de França e do Reino Unido, e depois consensualizada com os restantes Estados-Membros, decorrente da análise do sucesso da UE na condução da Operação Artemis, uma operação de estabilização executada em 2003 na República Democrática do Congo, sob mandato da ONU, (Quille. 2006: 4; Lindstrom. 2007: 9-10; Xavier. 2013).

No seu conceito inicial, os *Battlegroups* seriam unidades militares com uma dimensão de 1.500 soldados cada, baseados nas contribuições de coligações *ad hoc* de Estados-Membros, sob comando de uma “nação de enquadramento”, responsável pela disponibilização da generalidade dos meios de apoio necessários às missões (Quille. 2006: 7; Lindstrom. 2007: 23). Apesar de serem compostos por elementos das forças armadas nacionais, os *Battlegroups* estariam sujeitos ao controlo político e direção estratégica do Conselho, e destinavam-se sobretudo à execução de mandatos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, muito embora se encontrasse prevista a possibilidade de os mesmos serem chamados a intervir em situações que envolvam diretamente a segurança de cidadãos europeus (Quille. 2006: 7; Xavier. 2013.1).

Já em 2008 decorreu uma nova reflexão sobre o papel estratégico da UE, aquando a apresentação do Relatório de Implementação da Estratégia Europeia de Segurança, com o subtítulo de *Providing Security in a Changing World* (Conselho. 2008). Neste documento, são atualizados os fundamentos da estratégia europeia, enquadrada numa avaliação das ações executadas pela União nos cinco anos de vigência da ESS.

O racional de segurança evidenciado na ESS mantém-se presente ao longo deste documento, com o conceito de Segurança Humana a ser perspetivado como uma das bases da ação estratégica europeia, com duas referências ao longo do Relatório (Ibid. 2; Ibid. 9). Do mesmo modo, ainda no Sumário Executivo, encontra-se uma importante reflexão sobre o uso da força no sistema internacional, quando se refere que:

Devemos ser claros em assumir que a soberania, independência e integridade territorial dos estados, bem como a resolução pacífica de diferendos, não são negociáveis. A ameaça ou o uso da força militar não podem ser admitidas na resolução de litígios territoriais – em parte alguma (Ibid. 2).

O contexto histórico é relevante: 2008 foi o ano da intervenção russa na Geórgia, pelo que existe uma condenação implícita deste evento. Mas mais do que isso, o uso da força por parte da União passa a ser definido por uma adversativa: não se refere claramente quando é que a mesma deve ser utilizada, mas refere-se expressamente em que ocasiões o seu uso é condenável.

Existe também o reconhecimento de que a UE “tem interesses de segurança para além da sua vizinhança imediata” (Ibid. 7), e que pode dispor dos seus recursos para assegurar a sua manutenção, numa densificação do âmbito geográfico da segurança da União. Neste contexto, é referida a experiência das várias missões civis da PESD, conduzidas nos anos antecedentes, e também o lançamento da EU NAVFOR Somalia/Operação Atalanta, primeira operação naval da UE, lançada nesse mesmo ano com o intuito de combater a pirataria nas costas do Corno de África.

O ano de apresentação do Relatório de Implementação da Estratégia Europeia de Segurança foi, porém, foi, porém, um ano de várias mudanças ao nível europeu. Por um lado, emergiram os primeiros sinais da crise financeira que iria marcar profundamente os Estados europeus nos anos seguintes; por outro, todo o ano foi marcado pela conclusão dos processos de ratificação do Tratado de Lisboa pelos Estados-Membros, o que, como se verá, possibilitaria a implementação de um conjunto relevante de normas, direcionadas para um aprofundamento das dimensões da segurança e defesa no plano europeu.

3.2. O papel do Tratado de Lisboa no aprofundamento da segurança e defesa comuns

Em 2004, a reforma institucional da União Europeia alcançara um marco, com a assinatura do Tratado que instituíra a Constituição Europeia, com diversas transformações estruturais da União, incluindo nas áreas da segurança e defesa. Este nunca entraria em vigor, na sequência da sua rejeição em referendos realizados em França e nos Países Baixos; contudo, as suas disposições seriam retomadas em 2007, com a aprovação do Tratado de Lisboa, que entraria em vigor dois anos depois, após ratificação por todos os Estados-Membros (Missiroli. 2016: 21).

Na sua forma, o Tratado de Lisboa constitui uma revisão das normas em que assenta a arquitetura institucional da União Europeia, a qual passa, desde logo, a ser uma entidade dotada de personalidade jurídica (Art. 47.º do TUE), titular de direitos e obrigações no plano internacional.

Do mesmo modo, o Conselho Europeu passou a ser considerado como uma instituição da União (Art. 13.º do TUE); criando-se também a figura do seu Presidente, com funções de coordenação deste órgão, bem como de representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum (Art. 15.º do TUE).

A reforma institucional retomou também a figura de um *Foreign Ministry*, com a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o qual se encontra sob um “duplo chapéu” institucional. Por um lado, é nomeado diretamente pelo Conselho Europeu, participa nas suas reuniões, e preside às reuniões do Conselho de Negócios Estrangeiros; por outro, o titular do cargo é, por inerência, um dos Vice-Presidentes da Comissão Europeia (Art. 17º do TUE).

A função de Alto-Representante envolve também amplos poderes de coordenação. Este tem a competência de supervisionar o trabalho dos Representantes Especiais da UE, bem como a liderança do Serviço Europeu para a Ação Externa (Art. 27.º do TUE). Este último afigura-se como um órgão multifacetado, o qual possui a competência de auxiliar as instituições europeias na tomada de decisão, desempenhando, por esse motivo, um extenso trabalho de recolha, processamento e análise de informação (Keukeleire e Delreux: 2014). Também neste âmbito, o SEAE integra na sua estrutura um conjunto de serviços ligados à operacionalização da PCSD.

É também no Tratado de Lisboa que se encontram as disposições específicas que regulam a PESC, e que colocam os processos tomados no seu âmbito sob liderança política do Conselho, com a generalidade das decisões a serem tomadas por unanimidade (Art. 24.º do TUE). Entre estas disposições, conta-se o quadro jurídico no qual se corporiza a Política Comum de Segurança e Defesa, a qual é definida na Secção 2 do Capítulo V do TUE; e em relação à qual o nº 1 do Artigo 42.º estabelece que:

A política comum de segurança e defesa faz parte integrante da política externa e de segurança comum [...] garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros.

As disposições seguintes apresentam um racional estratégico voltado para a cooperação operacional entre as forças armadas nacionais, expressas nas cláusulas que definem que forças multinacionais constituídas autonomamente entre estas podem ser colocadas ao serviço da União (nº 3 do Art. 42º do TUE), acompanhando aquele que fora o racional subjacente aos Grupos de Combate; e na possibilidade de o Conselho delegar a condução de missões num conjunto de Estados-Membros que manifestem interesse e que disponham dos meios necessários (nº 5 do Art. 42º do TUE), permitindo a constituição de coligações militares ad hoc integradas no quadro institucional da União.

O Tratado de Lisboa procede também à integração de uma cláusula de solidariedade – o nº 7 do Art. 42º⁶ -, estabelecendo o auxílio mútuo entre os Estados da UE em caso de agressão armada; replicando vínculos de segurança já definidos no âmbito do Art. 5º do Tratado do Atlântico Norte. Do mesmo modo, também o espectro de missões nos quais se prevê que a União possa recorrer a meios civis e militares é expressamente definido no Artigo 43.º, onde se contemplam:

as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos.

Em ambos os casos, verifica-se uma clara prioridade, transversal às múltiplas reflexões estratégicas que antecederam a revisão dos Tratados, relativa à necessidade de criar dispositivos operacionais de cariz multinacional, com treinos e formação conjuntos, como veículo para a emergência de uma cultura estratégica europeia partilhada entre as forças armadas nacionais.

Esta ideia torna-se tanto mais explícita quando se analisam as disposições relativas à constituição de uma “cooperação estruturada permanente” (Arts. 42.º e 46.º do TUE), aberta à participação de todos os Estados-Membros que manifestem essa intenção ao Conselho e ao Alto Representante, com o intuito de, por essa via, fomentar uma maior articulação em torno de projetos comuns, num tópico que será desenvolvido adiante.

⁶ A cláusula de solidariedade foi ativada uma única vez, em 2015, pela França, na sequência dos atentados terroristas ocorridos em Paris (Parlamento Europeu. 2016).

Uma cooperação transversal é também o princípio-base que subjaz à definição do papel da Agência Europeia de Defesa, instituída em 2004, vista como central no desenvolvimento das capacidades de defesa europeias, com funções que lhe permitem identificar as necessidades dos Estados-Membros ao nível das suas capacidades militares, bem como propor e assegurar a coordenação de projetos multilaterais entre estes. Sendo eminentemente técnico, o trabalho desta Agência visa também promover instrumentos capazes de aumentar a eficácia das despesas militares, bem como impulsionar o reforço da base industrial e tecnológica do setor da defesa (Art. 45.º do TUE).

Para além do plano prático, o Tratado de Lisboa possui uma leitura no plano discursivo. A alteração da designação da “Política Europeia de Segurança e Defesa” para “Política Comum de Segurança e Defesa” permite a assunção de que o âmbito desta excede o da segurança do continente europeu *tout court*, para se reiterar a noção de que a UE e os países que a integram possuem interesses estratégicos comuns nas áreas da segurança e defesa, que devem ser desenvolvidos tanto na dimensão dos princípios como da sua operacionalização prática (Teixeira. 2010: 24). A partir desta base, era expectável que a ação europeia passasse a caracterizar-se por um nível mais elevado de ambição e uma maior articulação conjunta, o que seria desenvolvido na elaboração de um novo documento estratégico europeu.

3.3. A Estratégia Global de União Europeia: aprofundamento da dimensão estratégica da UE

O novo quadro institucional, definido no Tratado de Lisboa, foi objeto de uma implementação gradual. Neste sentido, apenas em 2016 seria apresentado um novo documento estratégico: a Estratégia Global da União Europeia (EUGS⁷), elaborada sob direção da Alta Representante Federica Mogherini, e que possui a designação de “*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*” (EEAS. 2016).

Ao nível formal, a EUGS apresenta uma tônica dissonante no seu discurso: se a ESS principiava com uma visão otimista da UE no mundo, no caso da EUGS, o prefácio da Alta Representante inicia com a afirmação de que “[e]stá a ser posto em causa o propósito, e até mesmo a própria existência, da nossa União Europeia” (Ibid. 2). Novamente, o contexto histórico revela-se como determinante na abordagem efetuada à segurança, na medida em que a EUGS reflete um conjunto de acontecimentos que marcaram a identidade europeia: a crise financeira da Zona Euro, a degradação política nas vizinhanças oriental e meridional, a ressurgência do terrorismo islâmico, as crises migratórias, e também a ascensão de partidos e movimentos eurocéticos, culminando com os resultados do referendo do Brexit dias antes da apresentação do documento (Bendiek. 2016; Biscop. 2016; Juncos. 2017).

Partindo deste cenário, a EUGS adota uma maior assertividade, aproximando-se de lógicas mais próximas da geopolítica tradicional. O documento passa a centrar-se na ideia de que a União, e os seus cidadãos, possuem interesses próprios no que respeita à sua segurança, e que os mesmos se encontram ameaçados pela atividade hostil de vários Estados, suscitando um novo programa de atuação, expresso na mensagem de que:

Orientar-nos-emos [a União] por princípios claros. Princípios que decorrem tanto de uma avaliação realista do enquadramento estratégico como da aspiração idealista de promover um mundo melhor. Nos próximos anos, a nossa ação externa será orientada por um pragmatismo de princípios (EEAS. 2016. 6).

Sintomaticamente, existe uma redefinição da dimensão geográfica da cultura estratégica europeia, abrangendo um plano mais alargado que se estende desde a África Central, incluindo toda a região do Sahel e parte da África Subsaariana; até aos Estados pós-soviéticos da Ásia

⁷ Mantém-se a sigla de acordo com o original (*European Union Global Strategy*), por melhor correspondência com o jargão habitualmente utilizado na bibliografia.

Central (Ibid. 18). A abordagem adotada nas relações com os demais países também se altera. Não obstante se manterem várias referências à defesa dos direitos humanos, base do conceito de segurança humana, as mesmas passam a ser conjugadas com a noção de resiliência, definida como “a capacidade de os Estados e as sociedades se reformarem, enfrentando e superando desse modo as crises internas e externas” (Ibid. 18).

Existe assim uma transição para uma abordagem na qual critérios como a democracia e boa governação são, necessariamente, conjugados com a estabilidade dos regimes, refletindo uma aprendizagem decorrente, entre outros aspetos, da experiência da Primavera Árabe e da insegurança causada pelo colapso de alguns regimes autoritários do Médio Oriente e Norte de África (Bendiek. 2016; Grevi. 2016; Juncos. 2017; Zandee. 2016).

Também o continente europeu passa a ser visto como um espaço onde existem fontes de insegurança, decorrentes da violação dos princípios de independência, soberania e integridade territorial dos Estados com a expressa condenação da intervenção russa no leste ucraniano, gerador de tensões em toda a região do Mar Negro (EEAS. 2016: 33). Num raciocínio semelhante, embora de forma mais subtil, é afirmada a necessidade de se assegurar a estabilidade da região do Ártico, para a qual se preconiza um quadro de cooperação política e securitária que permita a manutenção dos interesses estratégicos europeus (Ibid. 30).

É neste contexto que a EUGS define um quadro de ação, no qual a manutenção da segurança europeia, assente “[num] nível apropriado de ambição de autonomia estratégica” (Ibid. 7), se assume como uma prioridade. A ação coletiva é vista como uma imposição das circunstâncias, quando se refere que:

Sendo uma União de países de pequena e média dimensão, partilhamos um interesse europeu em enfrentarmos o mundo em conjunto. Juntos temos peso para podermos promover as regras estabelecidas para limitar o jogo de poder político e contribuir para um mundo pacífico, justo e próspero (Ibid. 15).

A cultura estratégica da União Europeia passa assim a considerar explicitamente uma dimensão militar, necessária à salvaguarda dos interesses europeus. Neste âmbito, existem dois pilares nos quais assenta a capacitação militar europeia.

Por um lado, reforça-se a relação transatlântica enquanto base fundamental da segurança europeia, justificando assim uma maior cooperação em vários domínios, sobretudo ao nível das ameaças híbridas e segurança marítima (Zandee. 2016). Por outro lado, e ao contrário do que sucedera com a ESS, a apresentação da EUGS foi seguida da apresentação do Plano de

Implementação na Segurança e Defesa (IPSD⁸), no qual são definidos, de forma concreta, um conjunto de diretrizes para concretizar os três desafios estratégicos considerados: responder a crises e conflitos externos; ajudar na capacitação dos parceiros; e proteger a União e os seus cidadãos (Conselho da UE. 2016).

Operacionalizando os objetivos políticos de longo alcance definidos na EUGS, o IPSD retoma o conceito de Segurança Humana, o qual é considerado essencial para se abordarem as raízes profundas em que radicam as situações de conflito que comprometem a segurança da União (Ibid. 10); ao mesmo tempo que existe uma atualização do entendimento estratégico das ameaças à segurança europeia, marcado por uma mudança estrutural das suas características, aproximando-se mais de elementos híbridos⁹ (Ibid. 11), tanto ao nível das práticas, mais próximas da dissimulação e subversão; como dos agentes, numa fuão progressiva entre aqueles que estão na esfera dos Estados e os que se situam de fora da mesma.

Para tal, o IPSD apoia-se nas disposições do Tratado de Lisboa para desenvolver uma nova abordagem operacional, caracterizada pela flexibilidade dos instrumentos, a qual se aplica à composição das equipas destacadas para gestão de crises, assentes nas sinergias entre civis e militares; à rapidez com que se pretende executar os destacamentos; e ao âmbito geográfico das intervenções (Ibid. 13).

Torna-se claro que a União está disponível, pelo menos em teoria, para executar todo o leque de missões previsto no Tratado de Lisboa, com uma duração não especificada para as mesmas – no caso das missões ligadas à segurança marítima, casos da Operação Atalanta, na costa da Somália, e da Operação Sophia¹⁰, no Mediterrâneo – assume-se que as mesmas podem ter perspectivas de longo prazo, transmitindo de forma clara a imagem da União enquanto ator crucial na construção da segurança da sua vizinhança alargada.

⁸ Mantém-se a sigla de acordo com o original (*Implementation Plan on Security and Defence*) por melhor correspondência com o jargão utilizado na bibliografia.

⁹ O IPSD e a EUGS não apresentam uma definição do conceito de ameaças híbridas. Contudo, o SEAE (2018) utiliza a seguinte definição: “Ameaças híbridas combinam atividades convencionais e não-convencionais, militares e não-militares, que podem ser usadas de forma coordenada por atores estatais e não-estatais, para alcançar objetivos políticos específicos. Campanhas híbridas são multidimensionais, combinam medidas coercivas e subversivas, usando ferramentas e táticas convencionais e não-convencionais. Estas são concebidas para serem de difícil deteção ou atribuição. Estas ameaças têm como alvo vulnerabilidades críticas, e procuram geral confusão para prejudicar tomadas de decisão ágeis e efetivas.

¹⁰ A Operação Sophia, formalmente EU NAVFOR Med, foi uma missão naval da União, destinada a combater o tráfico de seres humanos em embarcações no Mediterrâneo. O seu término ocorreu a 31 de março de 2020, tendo sido de imediato substituída pela Operação Irini (EU NAVFOR Med Irini), com os mesmos objetivos.

A disponibilidade de equipamentos adequados é destacada como “uma parte indispensável das atividades de treino e capacitação” (Ibid. 13). Esta preocupação manifesta-se na atividade da Agência Europeia de Defesa, responsável pela elaboração do *Capability Development Plan*, um instrumento que, desenvolvendo cenários hipotéticos, apresenta as prioridades de investimento dos Estados-Membros (EDA.2023). Tendo por base o exercício de planeamento conduzido em 2014, o IPSD reforça a prioridade a maior concertação entre os Estados-Membros, permitindo uma maior interoperabilidade entre forças armadas, associada a ganhos de escala nos investimentos realizados, sobretudo considerando as despesas em Investigação e Desenvolvimento (Conselho da UE. 2016: 23).

O fio condutor às propostas apresentadas é conseguir-se um reforço substancial do espectro total de capacidades terrestres, aéreas e marítimas; bem como dos necessários facilitadores estratégicos – nos transportes e logística, mas também uma atenção redobrada aos instrumentos de *Intelligence, Surveillance and Recognition (ISR)*, num reforço do investimento realizados nos domínios espacial e cibernético (Ibid. 20). A procura de coerência estratégica, que permita responder aos níveis de ambição estabelecidos, traduz-se também na proposta de constituição da “Revisão Anual Coordenada em Defesa” (CARD¹¹), definida numa base intergovernamental, permitindo identificar a melhor forma de implementar projetos comuns, que possuam impacto significativo para a globalidade dos Estados-Membros (Ibid. 22).

Destacam-se dois aspetos relevantes na abordagem adotada. Por um lado, existe a assunção de que os projetos desenvolvidos devem ser objeto de financiamento por fundos próprios da União, propondo-se a constituição de um Fundo Europeu de Defesa, implementado em 2017 (Ibid. 20); por outro lado, realça-se a necessidade de coordenação com os cronogramas e objetivos expressos na definição do *NATO’s Defence Planning Process*, de modo a evitar duplicações em investimentos críticos.

Complementarmente, são também reponderados os mecanismos subjacentes às ações de resposta rápida. Novamente, é referida a necessidade, não apenas de coordenação, mas sim de sinergia, com iniciativas semelhantes de elevada prontidão, considerando especificamente as forças da NATO (Ibid. 28); bem como a intenção de repensar o conceito dos Grupos de Combate, reforçando a sua modularidade e preparação, ao mesmo tempo que se propõe que estes passem a basear-se num pool de recursos estratégicos partilhados, ao invés de estarem dependentes apenas dos recursos cedidos pelos Estados-Membros (Ibid. 28).

¹¹ Mantém-se a sigla de acordo com o original (*Coordinated Annual Review on Defence*) por melhor correspondência com o jargão utilizado na bibliografia.

O Plano de Implementação afirma também o imperativo de ajustar as estruturas de decisão e de apoio à PCSD, com base no papel desempenhado pelo COPS e outros órgãos e serviços, entre eles o Comité Militar da União Europeia (EUMC), e o seu Estado-Maior de apoio (EUMS); ao mesmo tempo que se pretende evitar uma duplicação em relação a estruturas da Aliança Atlântica (Ibid. 25). Neste aspeto, é notada uma dissonância: enquanto as operações civis possuem uma estrutura própria de planeamento e comando – a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC¹²), integrada na orgânica do Serviço Europeu de Ação Externa -, o mesmo não sucede ao nível do comando das operações militares, dependente dos quartéis-generais operacionais (OHQ) disponibilizados pelos Estados-Membros, ou do recurso aos HQ da NATO, com base nos acordos *Berlin Plus* (Ibid. 25).

Neste sentido, encontra-se perspectivada a criação de um quartel-general permanente ao nível militar, dotando a União de uma estrutura de Comando e Controlo (C2) que lhe garanta maior autonomia na condução de missões e destacamentos à escala dos *Battlegroups*; o que se concretizaria em 2017, com a criação da Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC¹³) (EEAS.2023). Do mesmo modo, o Plano de Implementação destaca a intenção de adaptar as estruturas de recolha e análise de informação, reforçando os laços entre o *EU Intelligence Assessment and Situation Centre* (EU INTCEN) e o *Intelligence Directorate of the European Military Staff* (EUMS INT), bem como das suas ligações com os serviços homólogos dos Estados-Membros (Conselho da UE. 2018: 26)

Por fim, são também de considerar as referências à formalização da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO¹⁴), conforme definida no Tratado de Lisboa, com a sua ambição de integrar os Estados-Membros dispostos a assumir compromissos reforçados de cooperação na segurança e defesa comuns, reforçando a PCSD; abrindo também caminho à articulação destes em torno de projetos modulares e diferenciados (Ibid. 29).

A PESCO foi formalmente instituída em 2017, contando com a participação inicial de 25 dos então 28 Estados-Membros, dando início a novos mecanismos de colaboração entre os estes no desenvolvimento de projetos comuns, sendo essa a base de desenvolvimento das dimensões da segurança e defesa comuns à escala da União Europeia; e a partir das quais as instituições europeias e os Estados-Membros desencadeariam um novo processo de reflexão estratégica,

¹² Mantém-se a sigla de acordo com o original (*Civilian Planning and Conduct Capability*) por melhor correspondência com o jargão utilizado na bibliografia.

¹³ Mantém-se a sigla de acordo com o original (*Military Planning and Conduct Capability*) por melhor correspondência com o jargão utilizado na bibliografia.

¹⁴ Mantém-se a sigla de acordo com o original (*Permanent Structured Cooperation*) por melhor correspondência com o jargão utilizado na bibliografia.

destinado a atualizar os fundamentos da EUGS, o qual se traduz na adoção, já em 2022, da Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa.

CAPÍTULO 4

A Bússola Estratégica: operacionalização e densificação da cultura estratégica europeia

4.1. Contexto histórico

A implementação da EUGS foi, desde o início, marcada por um crescendo na competição entre os Estados Unidos e a China, com o foco estratégico norte-americano a concentrar-se na região do Indo-Pacífico (Milot-Poulin, Sarfati and Paquin. 2021). Em simultâneo, outros fatores contribuíram para uma alteração do ambiente de segurança europeu, entre eles uma crescente agressividade russa, traduzida sobretudo ao nível das ameaças híbridas (Fiott e Lindstrom. 2021).

Essas tendências de fundo adquiriram preponderância aquando da indigitação de Ursula von der Leyen para Presidente da Comissão Europeia, tendo esta afirmado, aquando do seu discurso de tomada de posse perante o Parlamento Europeu, que “esta é a Comissão geopolítica que tenho em mente, e de que a Europa necessita com urgência” (Von der Leyen. 2019). Também o Alto Representante então nomeado, Josep Borrell, reiterou as suas preocupações sobre o papel da União Europeia num cenário de competição entre grandes potências, tendo afirmado que¹⁵:

Vivemos numa era dominada pela concorrência geoestratégica, em que certos dirigentes não hesitam em recorrer à força nem em utilizar os instrumentos económicos e de outro tipo como armas. Nós, europeus, precisamos de ajustar os nossos esquemas mentais para lidar com o mundo tal como ele é, e não como esperávamos que fosse. A fim de evitar que nos tornemos os perdedores da concorrência entre os EUA e a China, temos que reaprender a linguagem do poder e reconhecer o nosso próprio papel de intervenientes geoestratégicos de primeiro plano. (Borrell. 2020).

Os acontecimentos tornaram inequívoca a necessidade de ajustar e operacionalizar a estratégia de segurança europeia. Para tal, a partir de 2020, os Estados-Membros e as

¹⁵ A citação em apreço integra um artigo de opinião, o qual foi publicado, em Portugal, pelo Diário de Notícias, na sua edição de 07 de fevereiro de 2020, sob o título “Apostar na força da Europa”.

instituições comunitárias, sobretudo o Serviço Europeu de Ação Externa, deram início à reflexão e elaboração de um novo documento estratégico, a apresentar em 2022.

Em simultâneo a todo o processo, vários acontecimentos internacionais desafiaram o papel da União Europeia enquanto ator de segurança e defesa. Em agosto de 2021, a retirada das tropas norte-americanas do Afeganistão conduziu a um processo caótico de evacuação de cidadãos europeus e civis afegãos de Cabul, à medida da aproximação das forças Taliban, no qual a UE foi incapaz de reagir, ficando dependentes do apoio das tropas norte-americanas (Chihaiia e Riekeles. 2023). Pouco tempo depois, os Estados europeus assistiram à constituição da aliança militar AUKUS, composta pelos Estados Unidos, Reino Unido e Austrália com o intuito de contrariar a ação chinesa no Indo-Pacífico, a qual conduziu a grandes críticas, sobretudo da França, mas também da Presidente da Comissão Europeia, e de Charles Michel, Presidente do Conselho Europeu (Biscop. 2021).

Seria, contudo, nas vésperas da apresentação do documento que se verificaria uma alteração estrutural do ambiente de segurança europeu quando, a 24 de fevereiro de 2022, tropas russas iniciaram uma invasão em larga escala do território ucraniano, conduzindo a uma condenação generalizada da União e de todos os Estados-Membros, materializada em várias declarações políticas, bem como na Declaração de Versalhes (2022), emitida no final do Conselho Europeu de 10 de março.

Perante o novo contexto, as instituições europeias aprovaram a Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa. Esta não pretende substituir a EUGS, que se assume como base dos seus fundamentos políticos, nomeadamente na ideia de retorno a geopolítica tradicional, com a afirmação de que “vivemos numa era de concorrência estratégica e de ameaças complexas à segurança” (Conselho da UE. 2022: 2). Estas ameaças decorrem, na perspetiva europeia, da ação agressiva de vários Estados, com destaque para a Rússia, mas também das ameaças híbridas ou da instrumentalização de interdependências entre Estados, motivando a ambição de “dar um salto decisivo em frente e a aumentar a nossa capacidade e vontade de agir, a reforçar a nossa resiliência e a garantir a solidariedade e assistência mútua” (Ibid. 2).

Nesta base, a Bússola Estratégica apresenta-se como um documento de cariz operacional, com um conjunto vasto de elementos e de metas vinculativas em que se consubstancia uma visão estratégica que a União assume para si própria. As medidas propostas encontram-se organizadas em quatro eixos – Agir, Garantir a Segurança, Investir e Parcerias (Ibid. 3-4).

Torna-se assim pertinente uma análise desagregada desses aspetos. Se o contexto histórico já foi abordado nas secções anteriores deste trabalho, as restantes dimensões serão adiante

analisadas, mediante a avaliação da sua correspondência com os indicadores definidos na operacionalização do conceito de cultura estratégica, elaborado no Capítulo 2.

4.2. Contexto geográfico

À semelhança da reflexão já suscitada pela EUGS, a Bússola Estratégica encara um cenário de instabilidade nas fronteiras da União, agravada pelo despontar da operação militar russa na Ucrânia, e que assenta “[n]uma combinação perigosa de agressão armada, anexação ilegal, Estados frágeis, potências revisionistas e regimes autoritários” (Ibid. 8). Nesse âmbito, emerge um conjunto de ameaças à segurança europeia, onde se encontram o terrorismo e extremismo violento, a criminalidade organizada, as ameaças híbridas e cibernéticas, a instrumentalização de fluxos migratórios, ou a proliferação de armamento (Ibid. 8), manifestando a persistência de um conjunto de ameaças à segurança europeia desde a apresentação da EES em 2003.

Desta forma a abordagem presente na Bússola Estratégica coloca um foco na sua vizinhança, incluindo, num primeiro plano, os Balcãs Ocidentais. Em relação a estes Estados da sua vizinhança, a União denota um conjunto de preocupações, decorrentes de uma série de interferências externas, entre elas campanhas de desinformação, e de interdependências económicas protagonizadas por várias potências estrangeiras, entre elas a Turquia, a China, e sobretudo a Rússia, (Brethous e Kovalčíková. 2023; Fiott e Lindstrom. 2021). Neste âmbito, a União concede prioridade à concretização das reformas institucionais necessárias à plena integração dos países candidatos enquanto Estados-Membros da União, bem como à resolução dos diferendos existentes, sobretudo ao nível da integridade territorial da Bósnia-Herzegovina, ou a prossecução do diálogo entre a Sérvia e o Kosovo (Conselho. 2021: 9).

As ameaças percecionadas como decorrentes da crescente agressividade da Federação Russa intensificam-se quando se considera a segurança e estabilidade da Vizinhança Oriental da UE, sobretudo quando considerada a intervenção militar no território ucraniano, a qual, para além dos impactos diretos sobre o território ocupado, acarreta também amplas repercussões em toda a região do Mar Negro (Ibid. 9). Esta é encarada como um ponto crítico ao nível da segurança europeia, decorrente do facto de este ser um ponto central na ligação euro-asiática, considerando a confluência entre cabos submarinos de transmissão de dados, de importantes rotas comerciais de exportação de matérias-primas, e de pipelines de fornecimento de gás natural (Siman. 2022).

A Bielorrússia, por sua vez, é definida como um Estado autoritário, ativo na desestabilização do ambiente securitário através do recurso a várias ameaças híbridas, nomeadamente a instrumentalização de fluxos migratórios do Médio Oriente nas fronteiras com a Polónia e a Lituânia, enquanto resposta ao apoio europeu a forças da oposição ao governo de Lukashenko (Fiott e Lindstrom. 2021: 10-11).

São também várias as preocupações elencadas na região do Mediterrâneo, incluindo o Norte de África e o Médio Oriente, associadas às consequências do intenso germinar de movimentos terroristas, redes de crime organizado e do tráfico de seres humanos associado a fluxos migratórios irregulares (Ibid. 9). A abordagem não ignora as dinâmicas de competição entre potências regionais, sobretudo nos casos da Líbia e da Síria, nas quais tanto a Rússia como a Turquia desempenham um papel ativo nos conflitos civis em curso (Megerisi. 2023; Siman. 2022), nem as ameaças híbridas exercidas pela Turquia, através da instrumentalização de fluxos migratórios e de um conjunto de violações da soberania das águas territoriais de Estados europeus, sobretudo a Grécia e Chipre (Fiott e Lindstrom. 2021: 14).

Mais a sul, na abordagem ao continente africano, as principais ameaças percecionadas decorrem, também, da presença de redes transnacionais de criminalidade organizada, de grupos terroristas associados a movimentos jihadistas, bem como da dependência de potências económicas, sobretudo a China, e da ingerência de atores externos, entre mercenários, como o grupo Wagner, patrocinado pela Rússia (Conselho. 2022: 7; 10; Faleg e Kovalčíková. 2023; Fiott e Lindstrom. 2021: 13-14).

Já no espaço geográfico da Ásia, a região do Indo-Pacífico é definida como “novo centro da concorrência mundial” (Conselho. 2022: 10), decorrente da dinâmica de competição entre a China e os Estados Unidos sobre a região, incluindo com a criação de alianças estratégicas com parceiros regionais, destinadas a contrabalançar a influência chinesa, como é o caso da AUKUS, já referida, mas também do QUAD¹⁶ e de outras parcerias bilaterais com países tais como o Japão, Índia, Coreia do Sul ou Vietname (Milot-Poulin, Sarfati and Paquin. 2021; Paikin. 2021).

Neste contexto, a China é encarada como “um parceiro de cooperação, um concorrente económico e um rival sistémico” (Ibid. 8), que embora desempenhe um papel fundamental na abordagem a desafios globais, como as alterações climáticas, conduz em simultâneo uma

¹⁶ Abreviatura que se refere ao *Quadrilateral Security Dialogue*, um fórum intergovernamental de segurança reestabelecido em 2017 entre os Estados Unidos, Austrália, Índia e Japão, e que se tem desenvolvido ao nível da discussão em torno das preocupações de segurança na região do Indo-Pacífico (Mohan e Govella. 2022).

agenda própria, assente numa influência crescente em várias regiões do globo, a qual se apresenta como uma possível ameaça aos interesses europeus (Fiott e Lindstrom. 2021).

As dinâmicas de competição globais têm também impactos relevantes sobre a região do Ártico, em relação à qual a Bússola Estratégica manifesta apreensões com as rivalidades geopolíticas e com a crescente procura pelos seus recursos naturais (Conselho. 2022: 9). De facto, o degelo do oceano polar, e as rotas de navegação que emergem, têm suscitado uma crescente rivalidade entre grandes potências, envolvendo não apenas os Estados da região, entre eles a Rússia e os Estados Unidos, mas também a China, que se declarou como “país próximo do Ártico” (Ciolan. 2022; Soare. 2020; Loon. 2023), colocando a região, nas fronteiras da UE, no centro de um conjunto relevante de disputas geopolíticas.

4.3. Estruturas organizacionais

É perante o ambiente geoestratégico enunciado que a Bússola Estratégica estabelece aquelas que são as estruturas em torno das quais as políticas de segurança e defesa da União Europeia se operacionalizam, e que assentam, grosso modo, na manutenção das estruturas de comando e controlo (C2) preexistente aquando da aprovação do documento.

Deste modo, e nos termos do Tratado de Lisboa, o Conselho da União Europeia permanece enquanto a principal instância de tomada de decisão, de acordo com as orientações de fundo estabelecidas pelo Conselho Europeu. Todavia, o documento apresenta muito poucas menções aos órgãos de aconselhamento: o Comité Militar da União Europeia não é referido no documento, enquanto que o Comité Político e de Segurança apenas é mencionado no seu papel de interlocutor com o Conselho do Atlântico Norte (Ibid. 39). Não obstante essa ausência, a manutenção do enquadramento institucional estabelecido nos Tratados permite discernir que estes mantêm as suas funções enquanto órgãos de supervisão e aconselhamento.

Todavia, quando se consideram as estruturas de comando e controlo (C2) das operações da PCSD, a Bússola Estratégica torna-se mais específica. A dimensão civil permanece acentuada no plano geral da segurança europeia, em que se considera a necessidade de manter respostas não-militares a vários desafios, entre eles as migrações, o terrorismo, as ameaças híbridas ou a criminalidade organizada (Ibid. 15). Neste plano, aponta-se um necessário reforço da Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC), permitindo uma maior celeridade e autonomia na condução de missões (Ibid. 16); acompanhado de uma maior cooperação com as

agências especializadas da UE e dos Estados-Membros nos domínios da justiça e assuntos internos (Ibid. 16).

Já no âmbito militar, o documento refere a ambição de dotar a Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC) dos meios técnicos e humanos necessários a que esta possa atuar enquanto quartel-general operacional de todas as missões militares não executivas da PSDC, bem como de duas operações executivas de pequena ou média escala; objetivo que possui o ano de 2025 enquanto horizonte temporal de implementação (Ibid. 16; 19). Do mesmo modo, define-se também a intenção de a MPCC, gradualmente, assumir uma participação mais ativa na realização de exercícios reais civis e militares, destinados a aumentar a prontidão e interoperabilidade das forças europeias (Ibid. 18).

A Bússola Estratégica mantém as sinergias entre meios civis e militares, geridas através da Célula Conjunta de Coordenação e Apoio (Ibid. 16); e com um foco na proteção da segurança humana, assente na proteção dos direitos humanos e do direito humanitário. Essa complementaridade entre a ação civil e militar evidencia-se em vários aspetos, tais como a dupla valência das capacidades aéreas, passíveis de serem utilizadas em operações de salvamento e resgate, de vigilância e de assistência (Ibid. 15); ou do papel desempenhado pelas operações navais da União na manutenção da segurança marítima.

Para além das duas estruturas C2 referidas, o enquadramento organizacional da cultura estratégica europeia considera as estruturas destinadas à recolha e tratamento de informações necessárias à condução das operações militares e civis, entre as quais se encontram o Centro de Satélites da UE, destinado a recolher informações com base em imagens aéreas e de satélite, bem como a Capacidade Única de Análise de Informações, responsável pela análise de *intelligence*, conjugando fontes civis e militares (Ibid. 21). A par destas estruturas, é importante considerar aquelas que derivam do enquadramento institucional do Tratado de Lisboa, sobretudo a Agência Europeia de Defesa, e a Cooperação Estruturada Permanente, duas estruturas vocacionada para possibilitar um reforço sustentado das suas capacidade militares, bem como uma maior eficiência dos investimentos realizados.

Sendo estas as estruturas que enquadram a organização das políticas de segurança e defesa da UE, é a partir das mesmas que são desenvolvidos e coordenados os elementos operacionais que permitem corporizar as ambições europeias.

4.4. Meios operacionais

As diretrizes estratégicas apresentadas, para além de se traduzirem em estruturas organizacionais, também se materializam em torno de um conjunto de elementos operacionais, instrumentais para a prossecução dos objetivos políticos da União.

Neste sentido, verifica-se a continuidade dos fundamentos da cultura estratégica europeia, entre eles no destaque atribuído às missões civis, em relação às quais é proposto um novo modelo de organização, assente no designado por Pacto sobre a Vertente Civil da PCSD (Ibid. 16). Este modelo, destinado a permitir o destacamento, no espaço de 30 dias, de uma missão composta por até 200 peritos civis, conferindo maior flexibilidade, eficácia e capacidade de resposta às missões. Do mesmo modo, onexo entre segurança interna e externa não é ignorado, pelo que se apela a um estreitamento da colaboração entre as estruturas civis da PCSD e as agências europeias especializadas nos domínios da justiça e assuntos internos, citando-se expressamente a EUROPOL, a EUROJUST, a CEPOL, e também a FRONTEX (Ibid. 16).

As respostas civis são também desenvolvidas no plano do combate às ameaças híbridas, através da criação da designada *EU Hybrid Toolbox*¹⁷, na qual se propõe a articulação entre um conjunto de instrumentos, civis e militares, envolvendo mecanismos vocacionados para o combate a ameaças cibernéticas; sistemas de recolha e análise de *intelligence*; e sistemas de deteção e alerta de campanhas de desinformação, os quais permitem uma reação mais célere e coordenada a ameaças colocadas à própria União, ou utilizados a pedido dos Estados-Membros (Conselho. 2022: 22; Lasoen. 2022).

É, contudo, ao nível militar que se verificam maiores transformações, propondo-se a constituição da designada Capacidade de Projeção Rápida da UE, uma força multinacional modular composta por um máximo de 5.000 militares, passíveis de serem destacados, com os necessários facilitadores de força, no período máximo de 10 dias (Conselho. 2022: 14), com o intuito de operar em ambientes hostis fora da União, em resposta a situações de crise, tais como operações de salvamento, evacuação, ou de estabilização.

De um modo geral, tanto as missões militares como as civis traduzem o elenco de missões expresso no Tratado de Lisboa, bem como uma reação a acontecimentos recentes – a referência a operações de evacuação reflete, claramente, o fracasso da retirada de cidadãos e diplomatas

¹⁷ Manteve-se o termo original em língua inglesa na medida em que a designação adotada na tradução oficial da Bússola Estratégica para português, enquanto “conjunto de instrumentos da UE contra as ameaças híbridas” (Conselho. 2022: 22) não permite capturar o caráter integrado das mesmas.

européus de Cabul alguns meses antes (Chihaiia e Riekeles. 2023). Nessa linha de raciocínio, compreende-se também a importância concedida pela União à coordenação ao nível do setor aéreo (Conselho. 2022: 15).

Nos seus fundamentos, a Capacidade de Projeção Rápida constitui, como a própria Bússola Estratégica indica, uma alteração substancial do modelo dos *Battlegroups*, desenvolvido de modo a permitir a constituição de instrumentos mais robustos, flexíveis e multifacetados, com diferentes níveis de prontidão e de períodos de alerta (Ibid. 14). De acordo com Sven Biscop, essa alteração traduz, pelo menos no ponto de vista discursivo, um aumento das ambições europeias, na medida em que “para operações terrestres, a capacidade de agrupar uma força com a dimensão de uma brigada e destacá-la num período curto permitiria à União dispor de um conjunto alargado de opções” (Biscop. 2021: 1).

Mas a questão torna-se mais profunda. Embora a Bússola Estratégica apenas refira “uma” Capacidade de Projeção Rápida, a posição de Biscop é que tal é claramente insuficiente, na medida em que não permite responder a várias crises em simultâneo, nem se adequa à necessária flexibilidade na sua composição, adequada à condução de diversos tipos de missões (Ibid. 2). Neste raciocínio, para Biscop, a forma mais eficaz de operacionalizar o modelo de forças em que assentaria a Capacidade de Projeção Rápida seria

uma pool de brigadas, um conjunto de forças modulares do qual possa ser constituída uma força para cada operação específica, desde o treino e formação até ao combate. Por outras palavras, um corpo de exército multinacional, com brigadas nacionais enquanto blocos constituintes (Ibid. 2)

As ambições da União em desenvolver instrumentos militares mais robustos também se reflete nas suas preocupações a respeito da segurança marítima. Neste domínio, a União apresenta já alguma experiência continuada ao nível do destacamento das suas operações navais, assumindo-se como um ator preponderante na manutenção da segurança em zonas críticas da sua vizinhança (Fiott. 2021).

É com base nessa experiência, e dos resultados obtidos ao longo da sua vigência, que a União reitera a intenção de manter as operações navais existentes, bem como a aposta em torno de um novo conceito de intervenção: as Presenças Marítimas Coordenadas (PMC), instituídas em 2020, as quais assentam no recurso aos meios disponibilizados voluntariamente pelos Estados-Membros com o intuito de assegurar uma presença naval permanente nas designadas Áreas Marítimas de Interesse (Conselho. 2021; EEAS. 2022), mas que se distinguem das

operações navais pelo facto de não se encontrarem integradas no espectro de ações da PCSD, permanecendo os navios integrados nas cadeias nacionais de comando (Hamelin. 2022; Nováky. 2022).

Neste sentido, a Bússola Estratégica aponta para a experiência da única PMC lançada aquando da apresentação do documento, ao largo do Golfo da Guiné (Conselho. 2022: 19), formada com o intuito de combater várias formas de criminalidade organizada na costa africana, incluindo ações de pirataria e de pesca ilegal (EEAS. 2022), bem como a implementação perspetivada desse modelo ao noroeste do Oceano Índico, com o intuito de proteger rotas comerciais críticas, tais como o golfo de Adem, o estreito de Ormuz, ou o canal de Moçambique (Ibid. 2022; Nováky. 2022). Neste último caso, o lançamento da PMC traduz um primeiro reflexo das ambições enunciadas pela União em intervir de forma mais assertiva na região do Indo-Pacífico.

Os níveis de ambição propostos colidem, contudo, com a necessidade de reforçar os investimentos realizados tanto pelos Estados-Membros como pela União ao nível das suas capacidades de defesa. Os dados apontam para uma tendência preocupante: entre 2000 e 2015, o conjunto das forças armadas dos Estados-Membros da UE-28 tinha registado uma diminuição de 70% no número de tanques de combate, uma redução de 37% nas aeronaves de combate, e a perda de 25% em navios de combate (Andersson *et al.* 2016: 44), e embora nos anos mais recentes tenha existido um aumento nos gastos realizados em defesa, os mesmos permanecem insuficientes, ao passo que a ausência de coordenação entre os Estados-Membros retira o potencial de obtenção de maiores ganhos de escala (Bergmann *et al.* 2022; Monaghan. 2023).

Neste sentido, as ambições patentes na Bússola Estratégica pretendem contrariar esse cenário, mediante um reforço substancial dos pacotes de investimento e dos mecanismos de coordenação técnica, destinados “a colmatar lacunas críticas em termos de capacidades, a superar a fragmentação, a alcançar a plena interoperabilidade das nossas forças e a reforçar uma base tecnológica e industrial de defesa europeia resiliente, competitiva e inovadora em toda a União” (Conselho da UE. 2022: 30).

Este propósito é executado através dos instrumentos constituídos no decurso da implementação das disposições do Tratado de Lisboa, particularmente o Fundo Europeu de Defesa, (Ibid. 33), para o qual foi estabelecido, na vigência do quadro financeiro plurianual 2021-2027, uma dotação global de €7.953 mil milhões de euros, direcionados para o financiamento de projetos colaborativos, tanto ao nível da investigação como para complemento dos investimentos nacionais (EDA.2023).

Complementarmente ao Fundo Europeu de Defesa, a Bússola Estratégica sugere a criação de mecanismos complementares de financiamento, entre eles sistemas de bônus e de isenções de IVA, os quais se destinem a apoiar a aquisição conjunta de capacidades de defesa por parte dos Estados-Membros (Conselho da UE. 2022: 38). Essas propostas materializaram-se, ainda em 2022, na apresentação, por parte da Comissão Europeia, de dois projetos direcionados nesse sentido: um, com a dotação de 300 milhões de euros, voltado para cofinanciar aquisições conjuntas de equipamentos de defesa; e outro, com a verba inicial de 500 milhões de euros, direcionado para impulsionar a indústria europeia de produção de munições (Bergmann *et al.* 2022; Lombaerts e Sala. 2023).

Para além de fomentar a aquisição de equipamentos, os planos decorrentes da Bússola Estratégica apresentam também a possibilidade de utilização de fundos alocados a programas de apoio à investigação científica quando se trate da investigação de tecnologias de duplo uso (Conselho. 2022: 34), bem como o potencial de cooperação com o setor privado, visto como um agente essencial na constituição de uma base europeia de indústrias de defesa, através da constituição de parcerias e do recurso a capitais privados, incluindo através de instrumentos disponibilizados pelo Banco Europeu de Investimento (Ibid. 35).

Os investimentos previstos possuem também o propósito de colmatar outro dos obstáculos percecionados ao nível das capacidades de defesa europeias: a sua excessiva fragmentação. Como citado por Bergmann *et al* (2022: 4), “as forças armadas europeias padecem de largas redundâncias, com 29 tipos diferentes de contratorpedeiros, 17 tipos de tanques principais de combate, e 20 tipos de aeronaves, quando comparados com quatro, um e seis, respetivamente, para os Estados Unidos”, numa redundância que inibe não só a obtenção de ganhos de escala na aquisição dos equipamentos, mas coloca também sérios obstáculos à necessária e desejada interoperabilidade entre as forças europeias.

Para o efeito, a tónica é colocada no desenvolvimento de projetos colaborativos entre os Estados-Membros através da PESCO, com o apoio técnico da Agência Europeia de Defesa. Estes desempenham um papel crucial no desenvolvimento de uma base industrial e tecnológica para a defesa europeia, ao potenciarem a emergência de *clusters* entre os Estados-Membros, mais viáveis na obtenção de consensos, na partilha de uma identidade comum, e num maior potencial de especialização e divisão de tarefas entre os seus membros (Monaghan. 2023: 7).

Consistente com esse propósito, a Bússola Estratégica integra, no seu articulado, aqueles que são os seis projetos, desenvolvidos no âmbito da PESCO, que a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD) de 2020 identifica como sendo domínios de cooperação prioritária. Assim,

uma análise conjunta dos dois documentos permite apurar o papel atribuído a cada um desses projetos no cenário mais alargado da estratégia europeia.

No domínio terrestre, é conferida prioridade ao projeto *Main Battle Tank*, (EDA. 2020: 7), destacado pela CARD como um importante elemento em operações convencionais de elevada intensidade; bem como ao projeto de modernização dos equipamentos para soldados, referidos como “a base da proteção individual das forças e da eficácia operacional em todos os tipos de operações” (Ibid. 7). Ambos os projetos têm a sua conclusão perspectivada para 2030, sendo vistos como essenciais não apenas para proceder à modernização dos equipamentos, mas sobretudo para assegurar a tão relevante interoperabilidade entre as forças europeias.

Princípios semelhantes de modernização e uniformização de equipamentos são aplicados no domínio marítimo, com o projeto *European Patrol Class Surface Ship*, destinado à criação de plataformas navais modulares, adaptáveis a diferentes tipos de missões (Ibid. 7); e ao domínio aéreo, com projetos destinados a aumentar os esforços europeus no desenvolvimento de facilitadores estratégicos, com a criação de um sistema interoperável de aeronaves não tripuladas, direcionados a contribuir para o estabelecimento de padrões europeus ao nível das capacidades Antiacesso/Negação de área (Conselho da UE: 2022: 32; 37).

Estes três domínios são complementados por outros dois, ligados às dinâmicas de futuro da segurança e defesa europeias. Assim, ao nível da defesa espacial, assume-se a necessidade de desenvolver uma abordagem europeia diferenciada, capaz de garantir o livre acesso ao espaço exterior e aos seus recursos (EDA. 2020: 7), através do desenvolvimento de novos sensores e plataformas de observação, e de sistemas de comunicação e navegação direcionados para um melhor conhecimento situacional do espaço (Conselho da UE: 2022: 32; 37);

Já no domínio cibernético, são destacadas as valências da utilização intensiva de novas tecnologias, nomeadamente ao nível da computação quântica, inteligência artificial e *big data* (Ibid. 32), necessários a uma superioridade informacional europeia, expressos no projeto de cooperação *Enhanced Military Mobility* (EDA. 2020: 7), com foco nas dimensões do controlo da informação, cyber-defesa e infraestrutura de transportes e logística.

4.5. Parcerias / Alianças

Um outro domínio no qual a Bússola Estratégica pretende intervir, e que possui correspondência com a operacionalização aplicada do conceito de cultura estratégica, relaciona-se com as parcerias estabelecidas entre a União Europeia e outros Estados e Organizações Internacionais.

Neste plano, existe uma linha de continuidade com os documentos estratégicos anteriores no que se refere à defesa de uma ordem internacional assente em regras e de um multilateralismo efetivo (Ibid. 39). Decorrente desse facto, as Nações Unidas permanecem enquanto vértice do sistema internacional, apelando-se a uma maior coerência entre as duas organizações nos domínios da paz e da segurança, assentes num renovado diálogo político, mas também numa maior coordenação operacional no terreno e na prevenção e mediação de conflitos (Ibid. 39).

Do mesmo modo, reiteram-se os planos de maior cooperação com outras organizações regionais, voltadas sobretudo para a prevenção de conflitos, gestão de crises, combate às redes transnacionais de criminalidade organizada, e assistência destinada a um reforço das capacidades dos países abrangidos, tanto nos domínios militares como civis. Esta é a linha de ação que é adotada nas relações com a OSCE, onde se incluem os Estados da Vizinhança Oriental e da Ásia Central (Ibid. 40); com a União Africana e as restantes outras organizações regionais e sub-regionais desse continente (Ibid. 41); e também com a ASEAN, vista como uma entidade relevante numa região onde se verificam crescentes tensões, sobretudo ao nível de disputas marítimas (Ibid. 41).

Os termos utilizados para descrever essas estruturas de cooperação são vagos, sendo que é a partir da análise das várias parcerias bilaterais com Estados terceiros apresentadas que se torna mais claro o modo como a UE se pretende posicionar na arena internacional. Neste plano, assume-se a necessidade de conciliação entre valores e interesses, numa visão que reflete a linha estratégica expressa na EUGS, baseada num pragmatismo com princípios.

É possível identificar duas matrizes de atuação nas relações com outros Estados. No que respeita aos países da vizinhança alargada da União, a Bússola Estratégica assume uma postura voltada para a construção da resiliência das sociedades e instituições desses Estados (Ibid. 41), com variações regionais em função das matérias tidas como mais prementes: enquanto nos Balcãs Ocidentais a preocupação assenta sobretudo na preservação das instituições e processos democráticos; nos casos da Geórgia, Moldávia, e sobretudo da Ucrânia, a ação europeia está voltada para um combate ativo às interferências russas (Ibid. 42). Já quando se consideram os Estados do Médio Oriente, Norte de África e da região do Sahel, a ênfase é colocada no combate ao terrorismo e extremismo violento, nas ameaças híbridas, na criminalidade organizada e nas migrações irregulares (Ibid. 43).

Em todos estes casos, assume-se uma abordagem holística, assente no recurso a instrumentos militares, civis e económicos, num contínuo com o racional de cultura estratégica expresso em documentos anteriores, e que incorporam uma visão alargada do conceito de

segurança. Outras relações bilaterais, contudo, traduzem uma abordagem mais vocacionada para uma visão mais restrita desse conceito. Disso mesmo são exemplo as relações que a União pretende estabelecer no âmbito da sua atenção renovada à região do Indo-Pacífico, através da realização de exercícios militares e escalas portuárias conjuntas com Estados como o Japão, a República da Coreia ou a Índia (Ibid. 43), em relações baseadas nas dimensão da cooperação militar. Interessantemente, não se encontra no documento qualquer referência à Austrália, o que se pode justificar pelas tensões que emergiram aquando da criação da aliança AUKUS.

Todavia, a Bússola Estratégica deixa transparecer, de forma clara, que a relação transatlântica, constitui um pilar central das políticas de segurança e defesa da União. Neste sentido, no que respeita aos termos da parceria bilateral com os Estados Unidos, é destacada a necessidade de uma cooperação transversal em domínios estratégicos como:

o desarmamento e a não-proliferação, o impacto das tecnologias emergentes e disruptivas, as alterações climáticas e a defesa, a ciberdefesa, a mobilidade militar, a luta contra as ameaças híbridas, incluindo a manipulação da informação e ingerência estrangeiras, a gestão de crises e a relação com concorrentes estratégicos (Ibid. 42).

Já a NATO assume-se como a principal estrutura voltada para a defesa coletiva dos Estados europeus, numa lógica acompanha os compromissos de segurança de uma larga maioria dos Estados-Membros – de entre os 27 integrantes da UE, 22 países estão também entre os 31 membros da Aliança Atlântica¹⁸.

Existe assim um impulso para uma cooperação estreita e mutuamente benéfica (Ibid. 39), baseada em princípios de reciprocidade e de autonomia entre as duas entidades, a qual se traduz num plano transversal, que vai desde as operações de gestão de crises, à segurança marítima, ao combate às ameaças híbridas, mas também à manipulação de informação, ou à emergência de tecnologias emergentes e disruptivas, inclusive no domínio espacial.

O modelo de cooperação UE-NATO, nos termos expressos na Bússola Estratégica, deverá também assentar tanto numa maior frequência e especificidade das reuniões conjuntas entre o Comité Político e de Segurança e o Conselho do Atlântico Norte, como uma maior interação e comunicação estratégica entre o pessoal das duas organizações, com o intuito de fomentar um conhecimento situacional comum do ambiente de segurança (Ibid. 39). Do mesmo modo, a

¹⁸ A Finlândia e a Suécia apresentaram as suas candidaturas à NATO na sequência da invasão russa da Ucrânia. A primeira foi admitida como 31º Estado-Membro da Aliança em 2023, enquanto que a segunda aguarda ainda a conclusão dos processos de ratificação.

dimensão da defesa coletiva mantém-se no centro da relação entre as duas entidades, com a prioridade na realização de exercícios conjuntos e inclusivos entre estas (Ibid. 40), capazes de potenciar uma maior mobilidade militar e interoperabilidade entre forças.

Considerando este tema, deve ser feita uma análise complementar do Conceito Estratégico de 2022 da NATO, apresentado na Cimeira de Madrid, em julho de 2022, bem como as declarações oficiais do final dessa Cimeira. Verifica-se, de um modo geral, uma grande correspondência entre os dois documentos, tanto na condenação da agressão militar russa à Ucrânia (NATO. 2022c: 1), mas também nas preocupações com as inseguranças que emergem nas várias regiões do globo, incluindo o terrorismo, as ameaças híbridas, e a competição no domínio tecnológico (Ibid. 4). A tónica fundamental é colocada no âmbito da dissuasão e defesa coletivas, a respeito das quais se afirma que:

embora a OTAN seja uma aliança defensiva, ninguém deve duvidar da nossa força e determinação em defender cada centímetro do território dos Aliados, preservar a sua soberania e integridade territorial, e prevalecer contra qualquer agressor (Ibid. 6).

Essa missão fundamental implica, na visão dos Aliados, uma renovada atenção ao espectro total de capacidades de defesa, transversal aos domínios terrestre, marítimo e aéreo, mas também cibernético, espacial, e os instrumentos de dissuasão nuclear (NATO. 2022c), num claro alinhamento entre as prioridades estratégicas da UE e as da NATO.

Neste âmbito, as conclusões da Cimeira de Madrid incluem os planos da Aliança Atlântica em alterar substancialmente a organização das suas forças de dissuasão e defesa em solo europeu, aumentando a sua prontidão e capacidade de mobilização, propondo-se a substituição da atualmente designada *NATO's Response Force* (NRF), de cariz multinacional, composta por 40.000 operacionais, dotados dos respetivos meios de apoio, dos quais 5.000 efetivos se encontram sujeitos a muito elevada prontidão, sendo passíveis de ser destacados num prazo de dois a três dias (NATO. 2023a).

Este modelo de organização é alterado, e sobretudo alargado, com a proposta de constituição do designado *NATO's New Force Model*, no qual as forças posicionadas no flanco leste da Aliança serão aumentadas dos batalhões existentes para unidades militares ao nível de brigadas (NATO. 2022b). De acordo com este novo modelo, passar-se à a dispor de um total de 300.000 operacionais, segmentados em dois *tiers*: o primeiro composto por 100.000 militares, destacáveis no prazo máximo de 10 dias; e o segundo com os restantes 200.000, disponíveis no espaço de 10 a 30 dias. Estas forças podem ainda ser complementadas com um terceiro *tier*, de 500.000 efetivos, a destacar caso necessário (Biscop. 2022; NATO. 2022d).

Não sendo elaboradas pelas instituições da União Europeia, as propostas da NATO ao nível da dissuasão e defesa territorial abrem perspectivas acerca da cooperação futura entre as duas organizações, assumindo-se assim como complementares.

Em face da apreciação realizada da Bússola Estratégica, bem como dos documentos estratégicos que a antecederam, é possível identificar uma correspondência entre as várias dimensões e indicadores associados ao conceito de cultura estratégica no qual se baseia esta investigação e os elementos presentes na Bússola Estratégica, bem como nas decisões subsequentes da NATO, e que podem ser resumidos no seguinte quadro-síntese:

Quadro 2: Aplicação da operacionalização do conceito de cultura estratégica aos elementos presentes na Bússola Estratégica

Conceito	Dimensão	Indicadores/aspetos a considerar
Cultura estratégica	Contexto geopolítico	<p>Território dos 27 Estados-Membros da União Europeia.</p> <p>Vizinhança alargada da União</p> <ul style="list-style-type: none"> • “A leste, até à Ásia Central; e a sul, até à África Central” <p>Regiões identificadas como prioritárias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Balcãs Ocidentais • Vizinhança Oriental (incluindo a bacia do Mar Negro) • Vizinhança Meridional (incluindo a bacia do Mediterrâneo) • Região do Sahel • Região do Indo-Pacífico
	História	<p>Documentos estratégicos antecedentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estratégia Europeia de Segurança (2003) • Relatório de Implementação da ESS (2008) • Estratégia Global da União Europeia (2016) <p>Conjunturas críticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atentados de 9/11 e “Guerra ao Terror” (2001 – 2003) • Intervenção militar russa na Geórgia (2008) • Primavera Árabe e instabilidade no Médio Oriente e Norte de África (2011) • Anexação russa da Crimeia e conflito no leste da Ucrânia (2014) • Fim da presença ocidental no Afeganistão e retirada de Cabul (2021) • Intervenção militar russa na Ucrânia (2022) <p>Experiência em operações militares:</p> <p>Operações terrestres:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operação Concordia (Macedónia do Norte – 2003) • Operação Artemis (RD Congo – 2003) • Operação Althea (Bosnia-Herzegovina – 2004-presente)

		<ul style="list-style-type: none"> • EUFOR RD Congo (2006) • EUFOR Chade/RCA (2008-2009) • EUFOR RCA (2014-2015) <p>Operações navais:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operação Atalanta (Corno de África – 2008-presente) • Operação Sophia (Mediterrâneo – 2015-2020) • Operação Irini (Mediterrâneo – 2020-presente)
	Estruturas organizacionais	<p>Coordenação e aconselhamento político:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Europeu (orientações políticas) • Conselho da UE – formação “Negócios Estrangeiros” • Alto-Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança • Comité Político e de Segurança • Comité Militar da União Europeia <p>Estruturas de Comando e Controlo (C2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidade Militar de Planeamento e Condução; • Capacidade Civil de Planeamento e Condução; (Célula Conjunta de Coordenação e Apoio) <p>Cooperação Estruturada Permanente</p> <p>Órgãos de apoio técnico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agência Europeia de Defesa • Centro de Satélites da UE • Capacidade Única de Análise de Informações
	Parcerias/ Alianças	<p>Parcerias ao nível multilateral na segurança:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONU • OSCE • União Africana • ASEAN <p>Parcerias multilaterais na defesa coletiva</p> <ul style="list-style-type: none"> • NATO <p>Parcerias bilaterais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estados Unidos • Parceiros da NATO – Canadá, Noruega, Turquia, Reino Unido • Parceiros do Sudeste Asiático – Japão, Índia, Coreia do Sul, Indonésia, Vietname
	Meios operacionais	<p>Pacto sobre a Vertente Civil da PCSD (200 peritos civis)</p> <p><i>EU Hybrid Toolbox</i></p> <p>Instrumentos de projeção de força:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de Projeção Rápida (até 5.000 efetivos militares) • Missões Navais da UE e Presenças Marítimas Coordenadas <p>Meios de financiamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundo Europeu de Defesa • Sistemas de Bónus e Isenções para aquisições conjuntas • Parcerias com o setor privado

		<ul style="list-style-type: none"> • Outros instrumentos financeiros complementares <p>Facilitadores estratégicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Domínios de cooperação prioritária expressos na CARD 2020 <p>Mecanismos de dissuasão e defesa coletiva da NATO</p> <ul style="list-style-type: none"> • NATO New Force Model (300.000 efetivos)
--	--	---

Fonte: Elaboração própria.

Analisando-se o quadro acima, que sistematiza os vários elementos presentes na Bússola Estratégica, bem como os principais antecedentes históricos da estratégia europeia, é possível discernir que a plena implementação das disposições presentes possibilitará dotar a União de um conjunto holístico de instrumentos estratégicos, cumprindo assim com os objetivos que estiveram subjacentes à sua apresentação.

Não obstante, deve considerar-se que qualquer estratégia é pensada para a sua execução no futuro. Neste sentido, o próximo capítulo, o último desta investigação, visará traçar um conjunto de perspectivas estratégicas para a União, que tendo por base os acontecimentos mais recentes, tenta perceber qual o futuro da implementação das soluções concebidas.

CAPÍTULO 5

Pensar o futuro: uma perspectiva estratégica para a União Europeia

Nas secções anteriores, têm sido apresentados aqueles que são os elementos constitutivos da cultura estratégica da União Europeia, de entre os quais a Bússola Estratégica constitui um passo mais recente numa trajetória de evolução constante, na qual a União tem procurado adaptar o seu pensamento estratégico de acordo com as mudanças verificadas no ambiente de segurança internacional, respondendo a conjunturas críticas perante as quais os decisores europeus têm de reagir, numa correspondência com o racional teórico apresentado por Longhurst (2018).

Estruturalmente, as metas operacionais elencadas na Bússola Estratégica constituem os meios através dos quais será possível concretizar o objetivo político de fundo estabelecido pelas instituições comunitárias, de reforçar as políticas de segurança e defesa da UE, num horizonte fixado até 2030 (Conselho da UE. 2022: 4).

Todavia, desde a aprovação do documento, a União viu-se confrontada com novos desafios à sua segurança. As Conclusões da Reunião do Conselho Europeu de 26 e 27 de Outubro de 2023 traduzem bem essa circunstância: ao longo das suas 11 páginas, estas abordam os impactos do conflito na Ucrânia (Conselho Europeu. 2023: 1-4), mas também a erupção das hostilidades entre Israel e o Hamas (Ibid. 5), os atentados terroristas em território francês e belga (Ibid. 8), as tensões crescentes entre a Sérvia e o Kosovo (Ibid. 10), as consequências do conflito entre o Azerbaijão e a Arménia na região de Nagorno-Karabakh (Ibid. 10), e a instabilidade política na região do Sahel (Ibid. 11), decorrente de uma série de golpes militares.

É assim em face de um enquadramento geopolítico adverso para a segurança da União, como o presente, que os vários instrumentos operacionais elencados na Bússola Estratégica adquirem a sua pertinência. Neste sentido, é importante perceber de que forma estes respondem às preocupações europeias nos vários contextos acima considerados.

Antes do mais, é importante perceber-se, de forma concreta, qual a forma como a União se enquadra no continente europeu. Mais concretamente, é preciso definir qual o limite para o alargamento da União, e onde termina de facto a sua vizinhança. Se ao longo dos vários documentos estratégicos apresentados, a estabilidade dos Estados ao redor da União se tem afigurado como um pilar essencial da sua cultura estratégica (Biscop. 2023b; Juncos. 2016), esta realidade encontra-se profundamente abalada.

No leste europeu, a invasão russa da Ucrânia provocou uma alteração estrutural a essa abordagem. Se até então o país era tido como um Estado tampão, este está agora na fronteira da arquitetura de segurança ocidental (Biscop. 2021: 5), tendo apresentado, juntamente com a Moldávia, o pedido de adesão à UE, com ambos os países a serem aceites tanto pela Comissão como pelo Conselho (Comissão Europeia. 2023). O sucesso da Ucrânia e da Moldávia nas suas candidaturas não se replicou, contudo, no caso da Geórgia, e isso mesmo é, para já, sintomático do princípio de que a fronteira leste da União está no Mar Negro, posicionando o Cáucaso no enquadramento da vizinhança europeia.

Estes aspetos colocam a região do Mar Negro no centro de um conjunto relevante de tensões geopolíticas, com uma intensa disputa de influência entre a UE, a Rússia e a Turquia (Siman. 2022), agravados pela ofensiva relâmpago, conduzida em setembro de 2023, que permitiu ao Azerbaijão retomar o controlo do Nagorno-Karabakh, e que motivaram o Secretário de Estado Norte-Americano, Antony Blinken, a suscitar os seus receios sobre uma possível invasão territorial da Arménia (Bazail-Eimil e Gavin. 2023).

O contexto geográfico do Cáucaso justifica a rejeição da candidatura da Geórgia à UE, na medida em que a ausência de fronteiras terrestres com o restante espaço comunitário inviabilizaria a rápida assistência em caso de uma nova agressão militar por parte da Rússia, à semelhança do que sucedeu em 2008 (Biscop. 2021. 8). E todavia, entre 1980 e 2004, a Grécia também não possuía qualquer fronteira terrestre com o restante bloco comunitário; ao passo que Chipre se encontra, até à data, com parte do território sob controlo militar turco. Tal demonstra que alguns dos constrangimentos geopolíticos percecionados não são intransponíveis se os fins pretendidos forem vistos como essenciais para a estratégia europeia.

Mas se os limites para o alargamento estão relativamente consolidados, a questão está em discutir qual a extensão da vizinhança europeia. Se é certo que a EUGS considerou um cenário em que esta se prolongava até à Ásia Central, bem como à África Central, não é claro que a União tenha capacidade para agir de forma efetiva em todas estas regiões. De facto, os Estados pós-soviéticos do Ásia Central encontram-se envoltos numa crescente disputa de influência entre a Rússia e a China (Biscop. 2021), sem que a União desempenhe um papel relevante ao nível da segurança da região.

O contexto africano, contudo, levanta outras preocupações, com os recentes golpes militares por todo o Sahel, patrocinados pela Rússia, inclusive através do Grupo Wagner, suscitam um conjunto de preocupações amplas acerca da segurança europeia, sobretudo a partir da retirada dos militares franceses, primeiro do Mali e depois do Níger (King. 2023), levando ao potencial colapso dos esforços de vários anos na estabilização regional.

É perante esta nova arquitetura de segurança que os vários instrumentos previstos na Bússola Estratégica desempenham as suas valências. Tal implica, contudo, encará-los de forma articulada. As soluções previstas na *EU Hybrid Toolbox*, sendo essenciais para responder a um conjunto de ameaças híbridas, ligadas sobretudo a campanhas de desinformação e a ataques cibernéticos, têm obrigatoriamente de ser conciliadas com outras soluções que visem a proteção de infraestruturas críticas para a conectividade europeia, como cabos submarinos ou os meios de comunicação via satélite, colocando-se a tónica em termos das atividades desenvolvidas ao nível da segurança marítima ou do domínio espacial (Fiott e Lindstrom. 2021: 23-24).

Noutro plano, importa pensar a adequação dos instrumentos de força militar previstos. A Capacidade de Projeção Rápida, decorrente da sua escala e características, apresenta potencialidades distintas das que eram apresentadas pelos *Battlegroups*, sobretudo se implementados num modelo como o proposto por Biscop (2021c), assente num conjunto de forças dos Estados-Membros, a destacar de acordo com as necessidades, integrados em formações multinacionais compostas por unidades nacionais.

Vistos de forma isolada, os 5.000 efetivos constituem-se como insuficientes para responder a um cenário de múltiplas crises na vizinhança europeia, como o que se verifica presentemente. Neste sentido, o conceito deve ser visto não como uma meta em si própria, mas como um princípio, necessário a alcançar a *Headline Goal* estabelecida em 1999, de se criar uma *pool* de 50.000 a 60.000 efetivos militares, disponível para a realização de operações expedicionárias para salvaguarda da segurança europeia (Andersson *et al.* 2016; Biscop. 2021).

Interessantemente, uma lógica similar está subjacente aos planos da NATO de estabelecer o designado *New Force Model*, para assegurar a dissuasão e defesa coletiva do leste europeu (Biscop. 2022). Nesse âmbito, é pertinente considerar o potencial implícito numa maior cooperação entre a União Europeia e a NATO no que respeita à prossecução de objetivos de segurança comuns, de acordo com modelos de cooperação avançados por vários autores, os quais permitam uma repartição de tarefas e de responsabilidades entre a UE e a NATO que permita uma especialização de cada uma das organizações em torno das missões em que tem maior experiência, partilhando recursos entre si suportando-se mutuamente (Andersson *et al.* 2016; Biscop. 2021; Lindstrom e Tardy. 2019; Simón. 2019; Tardy. 2021).

Na prática, mecanismos de cooperação e divisão de funções entre as duas organizações possuem lastro histórico, desde mais pela assinatura, em 2003, dos acordos *Berlin Plus*, ao passo que, aquando dos conflitos no Kosovo, Afeganistão e Líbia, as operações militares conduzidas pela NATO foram complementadas, no imediato, pelo destacamento de missões

civis da PCSD, mostrando que é possível articular um modelo de cooperação interinstitucional no plano da segurança (Lindstrom and Tardy. 2019).

Existindo ou não lugar à formulação de um modelo abrangente de repartição de tarefas entre a União Europeia e a Aliança Atlântica no que respeita à segurança e defesa coletivas, a questão fundamental para a eficácia das soluções previstas reside na obtenção de consensos sobre como e quando intervir militarmente.

De facto, o compromisso político de se constituir uma força expedicionária ao serviço da União existe desde 1999, mas a sua operacionalização não se concretizou. Do mesmo modo, apesar de se terem constituídos os *Battlegroups*, os mesmos nunca foram destacados, mesmo em situações que teriam justificado a sua utilização, entre elas aquando da retirada norte-americana do Afeganistão (Chihaiia e Riekeles. 2023). A Capacidade de Projeção Rápida não tem assim um valor intrínseco: como destacado por Fiott e Andersson, “uma força destacável – mesmo que altamente capacitada e equipada – significa muito pouco se não existir a vontade política em destacá-la (Fiott e Andersson. 2021: 11).

É ao nível da segurança marítima que os mecanismos da União têm sido mais consistentes, tanto pela longa duração das suas operações navais, como pela recente implementação do conceito de Presenças Marítimas Coordenadas no Golfo da Guiné, bem como da intenção de alargar esse conceito até ao Oceano Índico. Neste sentido, o reforço desses mecanismos constitui-se como essencial, não só nas regiões onde a União já mantém presença naval, mas também noutras áreas estratégicas para a sua segurança, notavelmente a região do Mar Negro e as rotas marítimas emergentes no Ártico (Fiott e Andersson. 2021; Ciolan. 2022; Siman. 2022; Soare. 2020).

Por fim, devem ser abordadas as ambições europeias no Indo-Pacífico, as quais necessitam de ser operacionalizadas de um modo que permita à União manter uma presença contínua na região, operacionalizada não apenas no destacamento de forças navais, mas também através da diplomacia militar e da realização de exercícios com parceiros regionais, os quais são inclusive citados na própria Bússola Estratégica (Conselho. 2022: 43; Fiott. 2021; Fiott e Andersson. 2021).

Este facto poderá, contudo, implicar uma superação, ainda que implícita, do desagrado diplomático que a aliança AUKUS suscitou junto da União e dos seus Estados-Membros, sobretudo da França, de modo a permitir uma efetiva colaboração ao nível regional, e não uma dinâmica de competição entre os Estados europeus e países que, no contexto europeu, são os seus principais aliados (Paikin. 2021).

CAPÍTULO 6

Notas conclusivas

Ao longo das três últimas décadas, a União Europeia tem procurado fazer um caminho de afirmação enquanto ator de segurança e defesa, com diferentes níveis de ambição, mas sempre com a perspectiva de que a UE, no seu conjunto, pode ter um papel internacional que excede a soma da influência dos seus Estados-Membros.

Esse processo de afirmação foi sendo reforçado com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o qual introduziu um conjunto de disposições adequadas a permitir o desenvolvimento de estruturas organizacionais e elementos operacionais, capazes de materializar as ambições da União enquanto ator de segurança e defesa.

Tal não sucedeu, contudo, à escala que se pretendia. Tal não se deve à ausência de planos e de intenções: afinal, é de 1999 o compromisso da União em criar uma força expedicionária comum com 50.000 a 60.000 efetivos, tendo esse plano sido definido antes ainda dos alargamentos a leste, e do conseqüente aumento territorial e populacional da UE. A questão está, sobretudo, na vontade política em operacionalizar as soluções que foram sendo preconizadas.

A apresentação dos vários documentos estratégicos enunciados ao longo desta investigação tem visado colmatar as lacunas, adequando os fundamentos da cultura estratégica europeia às realidades concretas do ambiente estratégico existente em cada um dos momentos. Todos eles foram apresentados em conjunturas críticas para a segurança europeia, e a presença mais denotada de elementos ligados à geopolítica tradicional é demonstrativa tanto de uma maior ambição por parte dos decisores europeus como de um crescente sentimento de que a segurança da União não é um dado adquirido.

O processo de constituição da UE enquanto ator de segurança e defesa à escala global apresenta-se assim como indissociável da emergência e maturação de uma cultura estratégica própria da União, a qual enquadra um conjunto de variáveis endógenas, como o contexto geopolítico do espaço europeu, ou a sua trajetória histórica, em torno de estruturas organizacionais e meios operacionais que possibilitem a implementação concreta dos objetivos que a União define no âmbito político.

É a partir do contexto apresentado que emerge a Bússola Estratégica, e que esta se assume como um desenvolvimento estruturante na emergência de uma cultura estratégica europeia. Na sua narrativa de interpretação do ambiente de segurança internacional, a União assume um lugar

para si própria, e define aqueles que são os elementos fundacionais que subjazem à sua estratégia. Do mesmo modo, ao explicar as suas abordagens sobre o ambiente estratégico em torno de um conjunto de soluções operacionais, a Bússola Estratégica constitui a necessária materialização do seu racional estratégico no plano do concreto.

Mas este é, também, um documento de compromisso. Se é facto a União Europeia tem desenvolvido uma cultura estratégica própria, também não podem ser descuradas as divergências estratégicas que existem entre os Estados-Membros no que respeita à sua segurança e defesa, brevemente referidas no início desta investigação. Todas estas visões divergentes confluem na formação dos documentos estratégicos europeus, e moldam aquelas que são as suas ambições, bem como o modo de as implementar.

No início desta investigação, a escolha recaiu por uma abstração teórica face a essas divergências. O foco recaiu, exclusivamente, na análise do discurso e das soluções consensualizados por todos Estados-Membros, derivado do facto de o objeto de análise ser a União como um todo. Não obstante, investigações futuras deverão procurar perceber de que forma os documentos estratégicos da UE refletem ou ocultam divergências entre os seus membros. Sendo um estudo interessante e meritório, a dimensão e propósito da investigação produzida não permitiram uma análise exploratória dessa temática.

Por fim, deve perceber-se que a UE está a meio de um percurso, de que a Bússola Estratégica é uma etapa. Certamente que a União não é, ainda, um ator militar, pois carece dos meios operacionais que lhe permitam desempenhar esse papel de forma consistente. E, contudo, também não é apenas um ator civil, na medida em que as ações militares que tomou, mesmo que incipientes, são reveladoras da vontade de agir num outro âmbito da política internacional, o das relações de força, que é o que subjaz aos fundamentos da Bússola Estratégica.

Será a metodologia e o sucesso decorrentes da implementação das metas propostas que irá determinar a evolução da UE enquanto ator global de segurança e defesa. Em 2024, as eleições para o Parlamento Europeu, e a alteração nas lideranças europeias que daí poderá decorrer, pode constituir-se tanto como um impulso a uma maior concretização das soluções preconizadas como pode levar a um questionamento sobre a sua pertinência, que poderá motivar o seu abandono.

As evoluções no ambiente de segurança ao redor da União podem, também, forçar uma maior assertividade na ação europeia, em moldes ainda imprevisíveis. Todavia, uma realidade subjaz como inegável: no final, é a vontade política das lideranças europeias que determina quais as ambições europeias e de que forma estas se materializam no concreto ou se se limitam a um discurso adiado.

Referências Bibliográficas e Fontes de Informação

- Andersson, J. J., Biscop, S., Giegerich, B., Mölling, C., & Tardy, T. (2016). (rep.). Envisioning European defence. Five futures (Vol. 137, Ser. Chaillot Papers, pp. 1–56). Paris, França: EUISS.
- Bazail-Eimil, E., & Gavin, G. (2023, October 13). *Blinken warned lawmakers Azerbaijan may invade Armenia in coming weeks*. POLITICO.
<https://www.politico.com/news/2023/10/13/blinken-warned-lawmakers-azerbaijan-may-invade-armenia-in-coming-weeks-00121500>
- Bergmann, M., Morcos, P., Wall, C., & Monaghan, S. (2022). (issue brief). *Transforming European Defense* (pp. 1–10). Washington, DC: CSIS.
- Bendiek, A. (2016). The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy. *German Institute for International and Security Affairs* (SWP)
- Biscop, S. (2008). The European Security Strategy in context. In S. Biscop & J. Andersson (ed.), *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe* (pp. 5-20). Routledge.
- Biscop, S. (2021a). AUKUS and the EU: A snub for the Bloc?. Egmont Institute. Retrieved 20 October 2023, from <https://www.egmontinstitute.be/aukus-and-the-eu-a-snub-for-the-bloc/>
- Biscop, S. (2021b). EU and NATO Strategy: A Compass, a Concept, and a Concordat. Egmont Institute Security Policy Brief. <https://www.egmontinstitute.be/eu-and-nato-strategy-a-compass-a-concept-and-a-concordat/>
- Biscop, S. (2021c). *The Strategic Compass: Entering the Fray* (pp. 1–4). Egmont Institute Security Policy Brief. <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2021/09/spb-149-Sven.pdf?type=pdf>
- Biscop, S. (2022). The New Force Model: NATO's European Army?. Egmont Institute Security Policy Brief. Retrieved 20 October 2023, from <https://www.egmontinstitute.be/the-new-force-model-natos-european-army/>
- Biscop, S. (2023). *European defence in a new geopolitical environment*. Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/european-defence-in-a-new-geopolitical-environment/>
- Borrell, J. (2020). Apostar na Força da Europa. Diário de Notícias. <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/apostar-na-forca-da-europa-11796018.html>
- Brethous, M., & Kovalčíková, N. (2023). Next Level Partnership. Bolstering EU-NATO cooperation to counter hybrid threats in the Western Balkans. In EUISS. European Union Institute of Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_2_Western%20Balkans.pdf
- Bull, H. (1982). Civilian Power Europe: A contradiction in terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 21(2), 149–170. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1982.tb00866.x>
- Ciolan, I. (2022). *The EU's geopolitical awakening in the Arctic*. EPC - European Policy Centre. <https://www.epc.eu/en/Publications/The-EUs-geopolitical-awakening-in-the-Arctic~47c318>
- Chihaiia, M. S., & Riekeles, G. E. (2023). EU lessons from the evacuation of Kabul: Part 1 – what went wrong? the decision-making moments. EU lessons from the evacuation of Kabul: Part 1 – What went wrong? The decision-making moments.

- <https://www.epc.eu/en/publications/EU-lessons-from-the-evacuation-of-Kabul-Part-1-What-went-wrong-The~52e6a8>
- Comissão Europeia. (2023, June 28). European defence industry: Commission welcomes political agreement on support for common procurement between Member States. European Commission - European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3554
- Conselho da UE. (2003). European Security Strategy. Brussels. Retrieved 07 setembro 2023, from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>.
- Conselho da UE. (2008). Report on the Implementation of the European Security Strategy. Brussels. Retrieved 07 setembro 2023, from https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf
- Conselho da UE (2016). Implementation Plan on Security and Defence. Brussels. Retrieved 07 setembro 2023, from <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>
- Conselho da UE. (2021, January 25). *Gulf of guinea: Council conclusions launching The pilot case for the coordinated maritime presences concept*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/01/25/gulf-of-guinea-council-conclusions-launching-the-pilot-case-for-the-coordinated-maritime-presences-concept/>
- Conselho Europeu. (2023, March 11). *Informal meeting of the heads of State or government Versailles Declaration*. European Council. <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>
- Conselho Europeu. (2023, October 23). Reunião do Conselho Europeu (26 e 27 de outubro de 2023) – Conclusões. Bruxelas; Conselho Europeu.
- Duchêne, F. (1973). The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In M. Kohnstamm. & W. Hager (Ed.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community* (pp. 1–21). chapter, Macmillan.
- Duke, S. (2005). *The Elusive Quest for European Security: From EDC TO CFSP*. Macmillan.
- EDA. (2020). *2020 CARD Report*. European Defence Agency. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf>
- EDA. (2023). Capability Development Plan. European Defence Agency. <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>
- EDA. (2023). *European Defence Fund (EDF)*. European Defence Agency. [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf))
- EEAS. (2016). European Union Global Strategy. Brussels. Retrieved 07 setembro 2023, from https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- EEAS. (2018). A Europe that protects: Countering hybrid threats. Brussels. Retrieved 07 setembro 2023, from https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/hybrid_threats_en_final.pdf
- EEAS. (2022). Coordinated Maritime Presences. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-03-coordinated-maritime-presences-newlayout.pdf>
- EEAS. (2023). Military planning and conduct capability (MPCC). https://www.eeas.europa.eu/eeas/military-planning-and-conduct-capability-mpcc-0_en
- EUISS/DGRIS. (2021). Strategic Culture: an elusive but necessary foundation for EU security and defence?. Paris. European Union Institute for Security Studies/Direction

- générale des relations internationales et de la stratégie of the French Ministry for the Armed Forces.
- Faleg, G. and Kovalčíková, N.(2022). Rising Hybrid Threats in Africa. Challenges and implications for the EU, *EUISS* (pp. 1–8). European Union Institute of Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_3_Hybrid%20threats%20in%20Africa_0.pdf
- Fiott, D. (2021). *Naval Gazing? The Strategic Compass and EU's maritime presence* (pp. 1–8).European Union Institute of Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_16_2021.pdf
- Fiott, D., & Lindstrom, G. (2021). *Strategic Compass. New bearings for EU security and defence?* [Review of *Strategic Compass. New bearings for EU security and defence?*]. European Union Institute of Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_171_0.pdf
- Gray, C. S. (1981). (rep.). *Nuclear Strategy and National Style* (pp. 1–498). Croton-on-Hudson, NY: Hudson Institute.
- Haine, J. (2008). The European Security Strategy's . In S. Biscop & J. Andersson (ed.), *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe* (pp. 5-20). Routledge
- Hamelin, H. (2022). The challenges of protecting Europe's maritime areas of common interest, from the Atlantic to the Indo-Pacific [Review of *The challenges of protecting Europe's maritime areas of common interest, from the Atlantic to the Indo-Pacific*]. In *Fondation Robert Schuman*. Fondation Robert Schuman. <https://old.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-631-en.pdf>
- Johnston, A. I. (1995). Thinking about strategic culture. *International Security*, 19(4), 32–64. <https://doi.org/10.2307/2539119>
- Jones, D. R. (1990). Soviet Strategic Culture. In C. G. Jacobsen (Ed.), *Strategic Power: USA/USSR* (pp. 35–49). chapter, Palgrave Macmillan.
- Juncos, A. E. (2016). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: A pragmatist turn? *European Security*, 26(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/09662839.2016.1247809>
- Quille, G. (2006). (publication). *The EU Battlegroups* (pp. 1–9). Brussels, Belgium: European Parliament.
- Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). *The foreign policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Klein, Y. (1991). A theory of strategic culture. *Comparative Strategy*, 10(1), 3–23. <https://doi.org/10.1080/01495939108402827>
- Larsen, H. (2002). The EU: A Global Military Actor? . *Cooperation and Conflict*, 37(3), 283–302. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0010836702037003673>
- Lindstrom, G. (2007). *Enter the EU Battlegroups*. European Union Institute of Security Studies. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp097.pdf>
- Longhurst, K. (2018). On Strategic Culture. In K. Longhurst (Ed.), *Germany and the use of force. The evolution of German security policy 1990-2003* (pp. 5–24). essay, Manchester University Press.
- Lord, C. (1985). American Strategic culture. *Comparative Strategy*, 5(3), 269–293. <https://doi.org/10.1080/01495938508402693>
- Macmillan, A. L. (1996). *Strategic Culture and British Grand Strategy 1945-1952* (thesis). *British Library EThOS: Strategic culture and British grand strategy, 1945-1952*. Retrieved October 25, 2023, from <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.324304>.
- Mauil, H. W. (1990). Germany and Japan: The New Civilian Powers. *Foreign Affairs*, 69(5), 91–106. <https://doi.org/10.2307/20044603>

- Megerisi, T. (2023). The EU and Libya. The chaos conundrum. In D. Ghanem (Ed.), *The EU and North Africa. Lost in recalibration* (pp. 21–30). European Union Institute of Security Studies.
https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_179%20%281%29.pdf
- Milot-Poulin, J., Sarfati, R., & Paquin, J. (2021, October 19). The American Strategic Pivot in the Indo-Pacific. Network for Strategic Analysis (NSA). <https://ras-nsa.ca/the-american-strategic-pivot-in-the-indo-pacific/>
- Missiroli, A. (2016). *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon. A Handbook*. European Union Institute for Security Studies.
- Mohan, G., & Govella, K. (2022). The Future of the Quad and the Emerging Architecture in the Indo-Pacific. German Marshall Fund Policy Brief.
<https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-06/The%20Future%20of%20the%20Quad%20and%20the%20Emerging%20Architectur%20in%20the%20Indo-Pacific.pdf>
- Monaghan, S. (2023, March 1). *Solving Europe's defense dilemma: Overcoming the challenges to European Defense Cooperation*. CSIS. Retrieved 24 October 2023, from <https://www.csis.org/analysis/solving-europes-defense-dilemma-overcoming-challenges-european-defense-cooperation>
- Morcos, P. (2021, April 1). *France: A bridge between Europe and the Indo-Pacific?*. CSIS - Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/france-bridge-between-europe-and-indo-pacific>
- NATO. (2022a, February 25). NATO Response Force. NATO Official Website.
https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm
- NATO. (2022b, June 29). Madrid Summit Declaration issued by NATO heads of state and government (2022). NATO Official Website.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm
- NATO. (2022c, June 29). *NATO 2022 Strategic Concept*. NATO Official Website.
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- NATO. (2022d, June 29). New NATO Force Model. NATO Official Website.
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf
- Nováky, N. (2022). The Coordinated Maritime Presences concept and the EU's naval ambitions in the Indo-Pacific. *European View*, 21(1), 56–65.
<https://doi.org/10.1177/17816858221089871>
- Paikin, Z. (2021). AUKUS and the Strategic Compass. Retrieved October 30, 2023, from <https://www.ceps.eu/aukus-and-the-strategic-compass/>
- Parlamento Europeu (2016). *Activation of Article 42(7) TEU France's request for assistance and Member States' responses European Parliament*. Www.europarl.europa.eu. Retrieved October 30, 2023, from [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2016\)581408](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2016)581408)
- Reis, L. (2018). O papel da defesa no futuro da Europa: Da Estratégia Global da União Europeia à Cooperação Estruturada Permanente. *Relações Internacionais*, 60, 39–55.
<https://doi.org/10.23906/ri2018.60a03>
- Siman, B. (2022, December 6). *No security for Ukraine or Europe without a secure Black Sea and Mediterranean*. Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/no-security-for-ukraine-or-europe-without-a-secure-black-sea-and-mediterranean/>
- Shearer, A. (2000). Britain, France and the Saint-Malo declaration: Tactical rapprochement or strategic entente? *Cambridge Review of International Affairs*, 13(2), 283–298.
<https://doi.org/10.1080/09557570008400316>

- Simón, L. (2019). *EU-NATO Cooperation in an Era of Great-Power Competition*. German Marshall Fund of the United States. Retrieved 20 October 2023, from <http://www.jstor.org/stable/resrep21480>
- Snyder, J. L. (1977). (rep.). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations* (pp. 1–38). Santa Monica, CA: RAND Corp.
- Tardy, T., & Lindstrom, G. (2019). (rep.). The scope of EU-NATO cooperation (pp. 5–14). Rome, Italy: NATO Defense College.
- Tardy, T. (2021). *For a New NATO-EU Bargain*. Egmont Institute Security Policy Brief. Retrieved 20 October 2023, from <https://www.egmontinstitute.be/for-a-new-nato-eu-bargain/>
- Teixeira, N. (2010). A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa [Review of *A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa*]. *Relações Internacionais*, 25, 21–29. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri25/n25a04.pdf
- Toje, A. (2005). The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal. *European Foreign Affairs Review*, 10(Issue 1), 117–133. <https://doi.org/10.54648/eerr2005005>
- von der Leyen, U. (2019, November 27). Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6408
- Wivel, A. (2017, September 26). *Realism in foreign policy analysis*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-475;jsessionid=0D680F03681CAEC0CAEEDF827853059C?rskey=4Nxkix&result=1>
- Xavier, A. (2013). *The EU's Battlegroup in perspective: addressing present challenges for future deployments*. AIES Policy Brief. <https://www.aies.at/download/2013/AIES-Fokus-2013-07.pdf>
- Zandee, D. (2016). EU Global Strategy: from design to implementation. *Atlantisch Perspectief*, 40(3), 25-29