

REFLEXÕES SOBRE A EUROPA

NICK WITNEY EUROPE'S NEED FOR A NEW GLOBAL STRATEGY DICK ZANDEE EUROPE'S SECURITY UPSIDE DOWN HANS KUNDNANI EUROPE'S STRATEGIC DILEMMAS PATRICIA DAEHNHARDT A PARCERIA UNIÃO EUROPEIA-NATO: A PERSISTÊNCIA DE UMA RELAÇÃO COMPLEXA JOSÉ REIS O DRAMA EUROPEU: É POSSÍVEL REGRESSAR AOS FUNDAMENTOS? PAULO SANDE POLÍTICA EUROPEIA DE VIZINHANÇA: ONDE SE JOGA O FUTURO DA EUROPA RICHARD YOUNGS CLIMATE CHANGE AND EU SECURITY POLICY: AN UNMET CHALLENGE RAQUEL DUQUE PERSPETIVAS PARA UMA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA AÉREA RUI VINHAS O CONSELHO EUROPEU DE DEZEMBRO DE 2013 ISABEL FERREIRA NUNES O FUTURO DA SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA ALEXANDRE REIS RODRIGUES ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA EUROPEIA: PORQUÊ E PARA QUÊ? JOSÉ COSTA PEREIRA IV CIMEIRA UE-AFRICA ANTÓNIO PINTO PEREIRA UM NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO PARA A EUROPA

REFLEXÕES SOBRE A EUROPA

NICK WITNEY EUROPE'S NEED FOR A NEW GLOBAL STRATEGY DICK ZANDEE EUROPE'S SECURITY UPSIDE DOWN HANS KUNDNANI EUROPE'S STRATEGIC DILEMMAS PATRICIA DAEHNHARDT A PARCERIA UNIÃO EUROPEIA-NATO: A PERSISTÊNCIA DE UMA RELAÇÃO COMPLEXA JOSÉ REIS O DRAMA EUROPEU: É POSSÍVEL REGRESSAR AOS FUNDAMENTOS? PAULO SANDE POLÍTICA EUROPEIA DE VIZINHANÇA: ONDE SE JOGA O FUTURO DA EUROPA RICHARD YOUNGS CLIMATE CHANGE AND EU SECURITY POLICY: AN UNMET CHALLENGE RAQUEL DUQUE PERSPETIVAS PARA UMA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA AÉREA RUI VINHAS O CONSELHO EUROPEU DE DEZEMBRO DE 2013 ISABEL FERREIRA NUNES O FUTURO DA SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA ALEXANDRE REIS RODRIGUES ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA EUROPEIA: PORQUÊ E PARA QUÊ? JOSÉ COSTA PEREIRA IV CIMEIRA UE-AFRICA ANTÓNIO PINTO PEREIRA UM NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO PARA A EUROPA

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Diretor

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Conselho Editorial

Alexandre Carriço, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski.

Antigos Coordenadores Editoriais

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

Núcleo de Edições

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Luísa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

Imprensa Nacional – Casa da Moeda, SA

Av. António José de Almeida – 1000-042 Lisboa

Tel.: 217 810 700

E-mail: editorial.apoiocliente@incm.pt

www.incм.pt

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1 000 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial

Vítor Rodrigues Viana 5

Reflexões sobre a Europa

Europe's Need for a New Global Strategy 9
Nick Witney

Europe's Security Upside Down 14
Dick Zandee

Europe's Strategic Dilemmas 34
Hans Kundnani

A Parceria União Europeia-NATO: A Persistência de uma Relação Complexa 45
Patricia Daehnhardt

O Drama Europeu: É Possível Regressar aos Fundamentos? 74
José Reis

Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa 87
Paulo Sande

Climate Change and EU Security Policy: an Unmet Challenge 100
Richard Youngs

Terrorismo na Aviação Civil: Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea 118
Raquel Duque

O Conselho Europeu de Dezembro de 2013 142
Rui Vinhas

O Futuro da Segurança e Defesa Europeia 150
Isabel Ferreira Nunes

Estratégia de Segurança Marítima Europeia: Porquê e Para Quê? 168
Alexandre Reis Rodrigues

IV Cimeira UE-Africa 177
José Costa Pereira

Um Novo Conceito Estratégico para a Europa 188
António Pinto Pereira

Extra Dossiê

- Islam, Democracy, Diversity:
Some Reflections on the Arab Popular Uprisings 204
René Otayek
- O Combate à Radicalização no Extremismo Islâmico:
a Contrarradicalização e a Des-radicalização 217
Francisco Jorge Gonçalves
- As Ruturas Epistemológicas na Cultura Aeronáutica Resultantes
da Emergência da Guerra Aérea Remota 238
João Vicente

O ano de 2014 tem sido marcado pelo anunciado fim da crise económico-financeira que assolou a União Europeia. Entre outras consequências, importa avaliar o impacto da designada “crise do euro” nas dimensões de segurança e defesa, seja ao nível da União Europeia seja dos seus Estados-membros. Neste sentido, e na senda do debate promovido no contexto do Conselho Europeu, realizado em dezembro de 2013, impõe-se repensar o papel da Política Comum de Segurança e Defesa, bem como o futuro da governação europeia em matérias de política externa.

Este debate, que vem sendo desenvolvido no plano académico e público, tem-se centrado, em grande medida, em torno da ideia de desenvolvimento de uma dimensão estratégica europeia. A ela está associada a definição de uma orientação política de cariz global, onde se identifiquem, claramente, objetivos e linhas de ação externa da União. Esta vocação externa global dependerá em parte, no plano da segurança e defesa europeia, da evolução de estratégias colaborativas com outros parceiros, nomeadamente com a NATO e a União Africana. No caso da Aliança Atlântica, pela sua importância no que respeita ao reforço de relações de cooperação no espaço transatlântico, face à evolução do quadro atual de ameaças e à perspectiva de viragem dos EUA para a Ásia Pacífico. No caso da União Africana, pela relevância que as relações de cooperação terão no desenvolvimento de melhores níveis de governação no continente africano e de uma aplicação mais eficaz de “regimes internacionais”, incluindo o de direitos humanos.

No contexto desta reflexão é ainda pertinente analisar o quadro de estratégias de cooperação multilateral da União Europeia. Estas não podem deixar de considerar os novos paradigmas de política externa, de segurança e defesa, acompanhando a evolução de processos, mecanismos e capacidades ao dispor da União na definição das suas políticas sectoriais. Só assim podem ser garantidos os interesses estratégicos da União Europeia e desenvolvida uma eficaz gestão das crises, prevenção dos conflitos e reconstrução dos estados e sociedades a uma escala global.

As consequências do mercado interno único, da livre circulação de bens e pessoas e os efeitos do alargamento sobre as sociedades europeias têm pressionado governos e instituições a refletir sobre o curso do alargamento da União, o futuro do espaço Schengen e as políticas de controlo de fronteiras e de emigração na Europa.

A estes desafios não serão certamente alheios os efeitos decorrentes das designadas “Primaveras Árabes” e o recrudescer da instabilidade no continente africano, com inevitáveis consequências nas relações externas da União, desde logo face àqueles enquadramentos geopolíticos.

No quadro das ameaças à segurança internacional, a pirataria marítima, a ameaça terrorista e os desafios à segurança e sustentabilidade energética são hoje questões de análise prioritária, afetando não apenas a segurança da Europa, mas também a segurança de estados amigos e aliados. A promoção concertada de uma estratégia europeia de segurança marítima, conforme solicitado pelo Conselho Europeu de

dezembro de 2013, pressupõe o aprofundamento da cooperação entre os Estados-membros, assim como entre as diversas agências europeias com competência nesta matéria, bem como o desenvolvimento de uma dimensão de atuação externa que garanta a liberdade de navegação e a proteção das rotas marítimas, ou seja a segurança do comércio global.

Finalmente, uma análise sobre o atual momento da União Europeia, e correspondentes perspectivas de evolução, não pode deixar de considerar os problemas da Europa social. Trata-se, no essencial, de refletir sobre a adequabilidade do modelo de integração vigente, considerando os princípios fundadores do projeto europeu e o desenvolvimento de movimentos de inclusividade e exclusividade no seio da União, expressos no plano político, económico e social.

A análise e interpretação deste vasto leque de questões é o desafio que se coloca aos autores que colaboram no dossiê temático apresentado neste número da *Nação e Defesa*, subordinado ao tema “Reflexões sobre a Europa”. Um debate inquestionavelmente oportuno, que procura contribuir para um conhecimento mais aprofundado do projeto europeu, volvidos doze anos da instituição da Política Externa e de Segurança Comum e uma década do lançamento de uma Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia. O número que agora se publica congrega vários artigos que abordam dimensões distintas da segurança europeia e internacional, constituindo simultaneamente uma oportunidade de reflexão sobre desenvolvimentos recentes e uma análise prospetiva sobre a evolução internacional.

Para além dos contributos incluídos na secção temática, importa salientar os artigos publicados “extra dossiê”, que refletem sobre tópicos tão variados e pertinentes, como as dinâmicas de diversidade nas “revoltas árabes”, o combate à radicalização no extremismo islâmico e as ruturas epistemológicas na cultura aeronáutica resultantes da guerra aérea remota.

Promovendo um debate informado e plural sobre um amplo conjunto de temas relacionados, direta ou indiretamente, com a segurança e defesa europeias, o presente número da *Nação e Defesa* visa, assim, contribuir para a consecução do que se constitui como um dos seus objetivos centrais: constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com a evolução das problemáticas que marcam a evolução do sistema internacional.

Reflexões sobre a Europa

Europe's Need for a New Global Strategy

Nick Witney

Investigador senior do European Council on Foreign Relations em Londres, tendo desempenhado a função de Diretor Executivo da Agência de Defesa Europeia e de Diretor Geral para a Política de Segurança Internacional no Ministério da Defesa britânico.

Resumo

O Imperativo Europeu de uma Nova Estratégia Global

No decurso de 2013 Estados-membros, analistas e decisores consideraram que o Conselho Europeu de dezembro passado deveria apelar à reflexão conjunta sobre a avaliação do ambiente global e o impacto dos desafios futuros reclamando a formulação de uma nova estratégia global. A redistribuição do poder global com o desvio dos EUA para a Ásia, o falhanço das intervenções no grande Médio Oriente e a crise financeira levaram a uma retração da Europa. Do mesmo modo, a vizinhança próxima da UE empobrecida e instável perdeu capacidade para lidar com a reemergência do mundo Vestefaliano. O recurso ao *soft power* e à ajuda financeira afiguram-se como pouco eficazes perante parceiros internacionais não socializados com práticas de responsabilidade cosmopolita. No entanto, a propensão da UE para o consenso, compromisso e capacidade para definir a agenda internacional poderá adequar-se bem à transição do mundo hegemónico a uma nova distribuição de poderes, valores e interesses. Isto implicará uma nova forma de pensar estrategicamente o mundo, uma nova forma de projetar valores e repensar o papel das forças armadas.

Abstract

During 2013 member states, analysts and decision makers considered that December's European Council should give the incentive to a common evaluation, regarding the global environment and the impact of future challenges claiming the formulation of a new global strategy. The new global power distribution, with the American shift to Asia, the failure of recent interventions in the wider Middle East and the financial crisis, led Europe to inwardness. In Europe's impoverish and unstable closer neighborhood, the EU lost the ability to deal with the re-emergent Westphalian world. The use of soft power and economical aid are of little effectiveness towards international partners poorly socialized with the practice of cosmopolitan responsibility. Nevertheless, the European tendency to draw on consensus, compromise and ability to set the international agenda seem to adapt well to the transition to new hegemonies and power distribution. This will involve a new form of thinking the world strategically and to find ways to project values and reassess the future role of the armed forces.

In December 2013 the national leaders of the EU member states, meeting as the European Council, held their first collective discussion on defence since the 2008 French Presidency. Their decisions on the Common Security and Defence Policy included the following, addressed to Catherine Ashton's as-yet-unidentified successor: "The European Council invites the High Representative, in close cooperation with the Commission, to assess the impact of changes in the global environment, and to report to the Council in the course of 2015 on the challenges and opportunities arising for the Union, following consultations with the Member States." (European Council, 2013).

A number of EU member states, led by Sweden and Poland and backed by a chorus of Parliamentarians, commentators and think-tankers, had pushed for this outcome, urging the case for the EU to formulate a new global strategy. In the event, the word 'strategy' is absent from the mandate. But this is probably a good thing: it will allow unproductive questions such as how a new strategy should relate to the 2003 European Security Strategy - ESS (Council of the European Union, 2003), or the scope and weight of any final document, to be side-stepped. For what matters is the process, not the product: and what the European Council have done is open the door to a long overdue strategic reflection in Europe – a stocktake of where the world is headed, and of how Europeans must operate if they want to continue to be able to protect their interests and values.

For the mandate rightly makes assessment of global change the starting-point. The last decade has seen an unprecedented redistribution of global power, with the end of the post-Cold War Western hegemony and the arrival centre-stage of the 'emerging powers'. The US has responded with its 'pivot to Asia'. The failed wars in Iraq and Afghanistan have discredited liberal interventionism. The EU, pre-occupied with its own doubling in size from 15 to 28 member states, and then coping with its biggest economic crisis, has withdrawn into its shell.

Nor is the pace of change likely to slow. "Global Trends 2030", a publication of the US National Intelligence Council, contains a fascinating range of data and predictions.¹ Similar future-gazing has been undertaken amongst the Brussels institutions.² On current projections, China will by 2030 have overtaken the US as the world's biggest economy – and may well have a bigger defence budget. China and India combined will have a greater economic weight than the G7. South-South trade will be approaching North-North. The global population will be around 8.5 billion, with most of the continuing growth concentrated in Africa. 5 billion people will have access to mobile data – the global 'middle class' will be equally numerous,

1 Available at <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends>

2 See <http://europa.eu/espas/>

and extreme poverty will have been largely eliminated. But demand for water, food and energy will have risen between 35 and 50%. As for the EU, its share of global GDP will have fallen from 28% to 18 or 17%; it will be importing 65% of its energy needs; and its aging population will account for only 6 out of every 100 people on the planet. European advantages in education and technology will be reducing. On all the conventional measures, Europe faces continuing relative decline.

The challenges thus implied are not hard to see. A resource-poor continent with expensive tastes (the cherished social model) and a shrinking, aging population will find it increasingly tough to earn its living. The Union is further handicapped by poor 'team morale' – a loss of confidence and mutual solidarity, and a cacophony of different views on both external policies and economics. Nor does it help to be adjacent to neighbours – Russia, the Middle East and North Africa – who are amongst those on the planet coping least well with globalisation. And, where the norms of the liberal international order that Europeans espouse were fifteen years ago unchallenged, authoritarian capitalism and a 'neo-Westphalian' approach to international relations is today gaining ground.

Perhaps, though, the biggest challenge is European complacency – a reluctance to take any of this on board. In a recent policy brief (Dennison, 2013), the European Council on Foreign Relations identified the key areas where Europeans urgently need to wake up and re-assess their comfortable but out-dated assumptions about handling the rest of the world. Recent events in Europe's neighbourhood have – or should have – exploded the belief that Europe can rely on soft power and deep pockets to influence those around it; whilst developments at the UN and WTO should equally have brought home the realisation that the new powers are simply not going to be 'socialised' into becoming 'responsible stakeholders' in a Western-designed international order. So future 'multilateralism' will have to involve engaging with an altogether more complex and fluid set of (often regional) institutions and ad hoc coalitions than has been the EU's traditional focus.

Other sea-changes with which Europe needs to get to grips include the US strategic reorientation and what it means for the transatlantic relationship; the growing security risks in Asia (an area Europeans still treat exclusively as a market and hoped-for source of investment); the souring of the Arab Spring; and the retreat of liberal interventionism at a time when, beyond the confines of our relatively safe continent, armed force seems to be reasserting itself in international affairs.

All this said, the necessary strategic stocktake should not reveal a wholly negative balance. Our lead may be slipping, but the EU can still draw on huge human and technological capital. For some years yet, our global market share should remain commanding; and even as others close in and overtake us, we should retain particular 'long suits' – in finance, professional services and administration, in aerospace and other high-end manufacturing, in our armed forces. Europe's herbivo-

rous image may invite bullying – but has its advantages too. And the endemic EU skills of compromise, coalition-building, and agenda-setting seem well adapted to a world of diffused power – especially when reinforced by the continent’s unique network of global connections. Even the diversity of our views and priorities could, if managed with discipline and self-restraint, be put to good use.

So the prospect of decline is mitigated by the assets and opportunity for some years yet to influence the organisation and behaviour of the evolving wider world – to shape the transition from Western hegemony to a more distributed power structure in ways that suit our values and interests. The challenge is to try to lock in our preferences whilst we still can. But to achieve this we will have to bring our assets to bear in an altogether more coherent and calculated fashion, starting with a fundamental rethink of all those regional policies -- towards our neighbourhood, Russia, the wider Middle East, China, and the rest of Asia -- which the last few years have exposed as self-deluding and ineffective.

At bottom what is needed is less an intellectual endeavour than a major attitudinal shift. Europe needs to shake off its introversion, and complacency. “It must wake up to the imperative of engaging with the outside world as more than a combination of merchant and Florence Nightingale” (Van Rompuy, 2014). It will need to recover the habit of strategic debate (whether on the implications of the US’s strategic reorientation, or non-proliferation, or Asian security, or half a dozen other neglected issues with potential to bear directly on the prosperity and security of Europe’s citizens); rethink how it can best propagate its values in a world where ‘conditionality’ no longer works; and revisit the role of its armed forces. Above all it must overcome its fastidiousness about the concept of power, and reassess what it comprises in the unfolding global environment; how and why Europeans might wish to exercise it; and what they stand to lose if they do not maximise it.

The main threats to Europe today are not so much security-related (certainly, terrorism and cyber-attack need taking seriously – but, as our publics perceive, we are probably safer today in Europe than at any time in previous history) but stemming from our own attitudes: a comfortable readiness to acquiesce in decline, aspiring in Zbigniew Brzezinski’s phrase to become “the world’s most comfortable retirement home” (Brzezinski, 1998); a reluctance to bear the costs and risks of armed force, masquerading as a principled pacifism; and a lack of solidarity reflecting the temptation in a number of capitals to believe they can still make it on their own.

In sum, whilst the necessary strategic stocktake must involve rethinking a number of outdated European policies, what is needed is less a new strategic recipe-book than a strategic repositioning. Europeans, particularly but not exclusively foreign and security policy elites need to absorb the reality of living in a declining region to which the world does not owe a living, and must therefore work harder to protect its interests and promote, not impose its values. The key is for Europeans to accept

the necessity to become more active, more capable and more coherent in how they address the world around them. This, of course, is exactly the conclusion of the 2003 Security Strategy. So what is needed is not to replace that document, but to re-interpret its core principles for a transformed international environment – and then apply them.

References

- European Council (2013). *Conclusions of European Council*, 19/20 December 2013. Available at http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf.
- Council of the European Union (2003). *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels, 12 December 2003, available at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- Dennison, S. et al. (2013). *Why Europe Needs a New Global Strategy*. European Council on Foreign Relations. Available at http://ecfr.eu/publications/summary/why_europe_needs_a_new_global_strategy302.
- Van Rompuy, H. (2014). *Speech at the Munich Security Conference*. Available at http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140883.pdf.
- Brzezinski, Z. (1998). *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.

Europe's Security Upside Down

Dick Zandee

Investigador senior do Netherlands Institute for International Relations "Clingendael" desde 2011, tendo desempenhado entre 2005 e 2011 a função de Head of the Planning and Policy Unit da Agência Europeia de Defesa.

Resumo

A Segurança Europeia "às Avessas"

A existência de uma separação entre segurança externa e interna cessou de existir. Os efeitos de propagação de conflitos e da instabilidade em áreas como o Sahel e o Médio Oriente são sentidos na Europa. No presente e no futuro o crime organizado, o terrorismo, a emigração ilegal e os ciberataques constituem uma preocupação de segurança, enquanto as ameaças militares - exceto no que respeita ao emprego de mísseis - desapareceram. Contudo, não existe uma resposta integrada a estes problemas de segurança por falta de interesse das nações e da UE. Continuam a existir estratégias, estruturas e acordos separados no plano externo (PCSD, Relações Externas e Defesa) e no plano dos atores internos de segurança (Justiça e Assuntos Internos - JAI). Uma exceção reside no desenvolvimento de capacidades, onde as comunidades civil e militar coordenam crescentemente programas, em particular no setor aéreo e espacial.

Com o propósito de ultrapassar a clivagem interna-externa, a UE terá que tomar medidas práticas: elaborar uma verdadeira Estratégia de Segurança Integrada articulando o domínio da PCSD com o da JAI; desenvolvimento holístico de capacidades e emprego de capacidades civis-militares em áreas como transporte, reconhecimento e comunicações; integração de sistemas de vigilância marítima civil e militar entre outras.

Sem a liderança dos EUA, a Europa terá que assumir mais responsabilidades pela sua segurança. A força militar sendo necessária passará a fazer parte de um esforço mais amplo, colaborando com atores civis dentro e fora da Europa.

Abstract

The separation of external and internal security belongs to the past. The spill-over effects of conflicts and instability in areas like the Sahel and the Middle East can be felt inside Europe. Today and tomorrow, international crime, terrorism, illegal immigration and cyber attacks are major security concerns, while classic military threats - except for missiles - have disappeared into the background. However, an integrated response to these wider security interest is lacking, often by nations but certainly at the level of the European Union. Separated strategies, structures and arrangements continue to exist for the 'external' (CSDP, Foreign Affairs & Defence) and the 'internal' security actors (Justice and Home Affairs, JHA). A positive exception is capability development, where civil and military user communities increasingly are coordinating their programmes, in particular in the air and space sectors.

To overcome the external-internal security gap, the EU has to take practical steps: the elaboration of an Integrated Security Strategy for real coordinated action by the CSDP and JHA actors; comprehensive capability development and the use of civil-military capacities in areas like transport, reconnaissance and communications; integrating maritime surveillance data exchange between civil and military users, and other practical aspects of cooperation.

Europe's security is upside down, inside out. Without the natural leadership of the United States, Europe will have to take more responsibility for its own security. Military forces will still be needed, but increasingly they will become part of a wider effort, closely working together with civilian actors, outside and inside Europe.

Introduction

Four decades long security was measured by numbers of tanks, fighter aircraft and frigates of the opposing East and West. Then the Berlin Wall fell. Out-of-area became the new fashion. Armed forces had to become more deployable, flexible and mobile to restore peace and stability in troubled regions elsewhere in the world. At 9/11 the United States was attacked at its own territory for the first time since Pearl Harbour. Instability and conflict in countries far away suddenly had a direct impact on security at home. Washington launched a new crusade to strike at the root of evil. Asymmetric warfare and counter-insurgency popped up as the key characteristics of armed conflict at the beginning of the 21st century. In the meantime the Arab Spring developed into a stormy and thundery season, spreading over the Middle East and into the Sahel area. An arc of instability now stretches from the Caribbean through Northern Africa into the Middle and Near East. It is routing drugs trafficking, illegal immigration, terrorism and international crime to Europe. At the same time, Europe's trade and energy flows remain vulnerable to interruption, along African coasts or due to potential trouble in rising conflict zones such as in East Asia.

Security has become more complex and is increasingly multidimensional. Non-state actors have joined the scene and are likely to stay. Globalisation and the world-wide web have helped to increase dependencies, but at the same time they have made our economies, institutions and infrastructure more vulnerable. Classic military threats still exist. Proliferation of missiles and weapons of mass destruction is likely to continue, though the risk of their actual use by states seems to be rather small. Terrorists, religious fanatics or other extremists pose a bigger threat to our security. Their prime targets are civilians, but deployed forces in conflict zones like Mali are also at risk. But contrary to the past, most of the threats and challenges that can disrupt Europe's modern societies are of a predominantly non-military nature: pirate attacks at key sea passages; illegal immigrants crossing the Mediterranean and the Black Sea; cross-border crime and trafficking in human beings, arms and drugs; cyber-attacks which are taking place nearly every day and, last but not least, natural disasters most of which are related to climate change.

In a nutshell, Europe's security is less predictable than during the days of the East-West stalemate and its immediate aftermath. Furthermore, the threat was outside, while today and tomorrow security risks and challenges manifest themselves also inside Europe. External and internal security are closely interwoven. This article will look at the responses of the European Union and its member states to the changing security environment. Are the right strategies and policies in place? What about instruments and capacities to handle the risks and challenges posed to European security? Which role should European armed forces play in the changing

environment? In short, how should the European Union manage security in the post-Post Cold War era?¹

The Impact of Terrorism

In the 1990s Europe had witnessed the collapse of Yugoslavia, followed by armed conflict, violation of human rights and genocide. Due to intervention by the United States – using NATO as the organisation for armed action – the Bosnian war and Kosovo crisis could be brought to an end, at least as armed fighting was concerned. The political leaders of France and the United Kingdom had the Balkan wars very much in mind when they agreed at St. Malo in December 1998 that the European Union should be able to deploy autonomously military forces to end armed conflict in its own backyard. A year later, at the EU Helsinki Summit, a Headline Goal of a European intervention force of 60,000 military was agreed – very close to the original size of KFOR, NATO's land force deployed to Kosovo in 1998. Consequently, the European Security and Defence Policy (ESDP) – formally launched in 2000 at the EU Cologne Summit – focussed on crisis management in conflict areas external to the European Union. A civilian element was added in order to allow for deployment of police, judges and other civilian personnel together with the military – a proven requirement during the stabilisation phases after the end of the Balkan wars. Territorial defence was left to NATO.

ESDP had barely taken off when Bin Laden struck at the Twin Towers in New York and the Pentagon in Washington DC at 9/11 2001. Soon after President George Bush declared the 'War on Terrorism'. European countries were divided on supporting the American approach. However, the new threat of transnational terrorism with root causes in unstable areas in the Middle East and Central Asia could not be neglected. The train and metro bombings in Madrid (2004) and London (2005) made clear that Europe's interior was targeted as well. 'Terrorism doesn't recognise borders' became a frequently used one liner, expressing that external and internal security no longer could be separated. In the first semester of 2002 the Spanish Presidency tried to incorporate the fight against terrorism in the list of ESDP types of operations. Madrid failed to generate consensus in the Council (De Vries, 2008: 356). The initiative watered down to the definition of 'the ESDP dimension of the fight against terrorism' with hardly any real action undertaken. Equally, the European Council's 2004 'Solidarity Declaration against terrorism' – according to which EU member states should assist each other after an attack inside the EU – remained a commitment on paper without practical implementation. A few years later the first EU Counter-Terrorism Coordinator concluded that "Counter-terrorism has not been main streamed into the civilian

1 The role of NATO is not addressed in this article.

and military crisis management missions of the Union". He also stated: "Presidency efforts to promote cross-Pillar synergies in the Council, notably between Justice and Home Affairs Ministers and Ministers of Foreign Affairs and Defence, have been less than consistent." (De Vries, 2008: 371-372). Early efforts to connect external and internal security tools and measures failed.

Security Strategies

European Security Strategy

At the end of 2003 the European Union's first security strategy was published. The European Security Strategy (ESS) stated that "The post Cold War environment is one of increasingly open borders in which the internal and external aspects of security are indissolubly linked." Key threats to Europe's security were no longer limited to external conflicts and state failure – the focus of ESDP – but included, amongst others, terrorism and organised crime. With regard to the latter the ESS stated: "This internal threat to our security has an important external dimension: cross-border trafficking in drugs, women, illegal immigrants and weapons form a large part of the activities of criminal gangs." The Union's response had to consist of a mixture of instruments, to be deployed in a more coherent manner (Council of the European Union, 2003). But in reality hardly any action was taken. Five years later the ESS update drew the conclusion that "We need to improve the way in which we bring together internal and external dimensions. Better co-ordination, transparency and flexibility are needed across different agencies, at national and European level. (...) Progress has been slow and incomplete." In the meantime new threats had emerged. Cyber security, energy security and climate change were added to the list of threats and challenges to Europe's security interests (Council of the European Union, 2008).

Internal Security Strategy

Almost a decade after ESDP was launched the EU continued to separate the external and internal aspects of security. This separation was further reinforced with the Council's adoption of the Internal Security Strategy (ISS) in February 2010. The ISS described the challenges, the principles and the guidelines for how to deal with internal security issues in the EU. It focussed on better coordination of the various activities in the Justice and Home Affairs (JHA) area.² Five priority areas were identified: international criminal networks, terrorism, cyber security, border security and disasters. The ISS mentions the linkage with external security, in particular how the EU's external policies, operations and missions can contribute to internal security,

2 The Amsterdam Treaty (1997) introduced the term "Area of Freedom, Security and Justice" (AFSJ), but the acronym JHA continues to be used.

for example by reinforcing institutional, social and economic development and by assisting in building up effective rule of law structures in third countries. It argues for cooperation with the CSDP³ actors. The ISS defines itself “as an indispensable complement to the European Security Strategy” (Council of the European Union, 2010a). The text leaves no doubt that internal and external security measures and instruments serve the same overall purpose. However, the ISS only steers the activities of the JHA actors. Indeed, it complements the ESS but without an overarching framework. Since 2010, the European Union has two security strategies in place.

Towards Integrated Security

Over the past few years many ideas have been launched for elaborating a new European Security Strategy, first and foremost by think tanks. The project for a *European Global Strategy* (Fagerstern, 2013) had the support of the Italian, Polish, Spanish and Swedish governments, representing a minority of EU member states. The Brussels actors thus knew they had to skate on thin ice. In her CSDP report of October 2013 High Representative (HR) Catherine Ashton pointed to the changing strategic context. She referred to a world which “as a whole faces increased volatility, complexity and uncertainty.” It is characterised by “a multipolar and interconnected international system (which) is changing the nature of power. The distinction between internal and external security is breaking down.” (European Defence Agency, 2013). Yet, the HR did not propose to draft a new security strategy for the European Union. Neither did President Van Rompuy when preparing the December 2013 European Council meeting on security and defence. Why? Because they knew all too well that the topic would drive the member states apart instead of uniting them. EU capitals agree on the main aspects of the changing security environment, but they are divided on the global role the Union should play in response. The two extreme sides are still represented by France – favouring an increased role of the EU in the world, including with military means – and the United Kingdom opposing that position. Under the Cameron Government the UK has distanced itself even further away from defence cooperation in the EU. France has recognised that the elaboration of a new security strategy (or the creation of a European military headquarters) is a bridge too far for the moment. Thus, Paris did not press Ashton and Van Rompuy to propose the launch of a new ESS.

However, the Conclusions of the December 2013 European Council contain a formula which could be interpreted as the starting point of writing a new security strategy. The HR has been tasked “to assess the impact of changes in the global environment, and to report to the Council in the course of 2015 on the challenges

3 With the entering into force of the Lisbon Treaty (1 Dec. 2009) the term European Security and Defence Policy (ESDP) was replaced by Common Security and Defence Policy (CSDP).

and opportunities arising for the Union" (European Council, 2013). In the short term not much will happen as 2014 will be the year of change for all top positions in the EU. In the course of 2015 – also depending on the outcome of the British national elections – perhaps it will be possible to propose a new EU security strategy. What should it be? Preferably, an overarching strategy providing the umbrella over all sectorial security policies and activities. The EU needs an Integrated Security Strategy, which (1) defines Europe's role in the world based on the 21st century geostrategic environment, (2) addresses the consequences for external and internal security as a concerted effort and (3) provides the overall guidelines for all EU actors in view of coherent and consistent implementation. This will be very difficult to realise as European countries have diverging views on such a visionary security strategy, but doing nothing is no option either in a rapidly changing world.

Using the Lisbon Treaty

A new security strategy for the European Union will not see the daylight before mid-2015. In the meantime the Lisbon Treaty is bringing innovation in external matters. The function of the double-hatted High Representative and Vice-Presidency of the European Commission, supported by the European External Action Service (EEAS), has been created to bring more coherence and effectiveness in the EU's external action. The Horn of Africa is showing the progress made with instruments deployed in a more coordinated way, from civil and military CSDP crisis management capacities to humanitarian assistance, development aid and financial support by the European Commission. The *comprehensive approach* is becoming reality, though many political, bureaucratic, juridical and financial obstacles will continue to block the road to even more comprehensiveness.

Solidarity Clause

The potential in the Lisbon Treaty to overcome the external-internal security gap, at least in some specific areas, has not been used so far. The Solidarity Clause (art. 222, Treaty on the Functioning of the European Union-TFEU) contains the most explicit reference to combine tools and assets which so far had been separated for external and internal security use. Article 222 states that the Union and its member states "shall act jointly in a spirit of solidarity if a Member State is the victim of terrorist attack or natural or manmade disaster." Furthermore, it stipulates that "The Union shall mobilise all the instruments at its disposal, including the military resources made available by the Member States (...)." This is a clear legal reference that Union capacities and military assets of member states can be deployed together for internal security purposes. The Common Security and Defence Policy section even incorporates a mutual defence clause (art. 42-7 Treaty European Union-TEU), which obliges member states to provide aid and assistance "by all the means in their

power” to a member state which is the victim of major aggression. This article does not replace collective defence through NATO (which is specifically mentioned in art. 42-8). In other words, the mutual defence clause is not related to pre-designed territorial defence arrangements but rather obliges member states to assist each other after an attack has taken place.

The Lisbon Treaty entered into force at the end of December 2009. It took three years before the High Representative and the European Commission forwarded a joint proposal on the arrangements for the implementation of the Solidarity Clause (Council of the European Union, 2012). The proposal defines the geographic scope, the activation mechanism and the response arrangements at the Union level. The Clause applies to disasters and terrorist attacks within EU territory, whether on land, sea or in the air. In this context it refers explicitly to ships (when in international waters), airplanes (when in international airspace) or critical infrastructure (such as off-shore oil and gas installations) under the jurisdiction of a member state. The Clause applies irrespective of whether the crisis originates inside or outside the EU. Member states can activate the Clause, but supposedly they will only take such an initiative in exceptional circumstances and when their own capacities are insufficient. When asked for assistance the High Representative and the Commission will propose a response package. This package can consist of Union crisis response instruments and, if needed, additional measures by member states for which a Council decision will be needed. If military support is required a separate proposal will be forwarded to the Council, based on the relevant Treaty provisions. Starting in 2015 the Commission and the High Representative will produce a joint integrated threat and risk assessment report, building “on assessments of threats, hazards and risks currently compiled in various sectors (such as terrorism, organised crime, civil protection, health, climate change and environment).” These reports will be the basis for regular assessment by the European Council.

The joint proposal leaves the impression that the Solidarity Clause is an option of last resort, only to be used when a member state comes to the conclusion that its own means are not sufficient to deal with the consequences of a terrorist attack or a major disaster. The text makes no reference to the potential scope and scale of member states’ contributions when called for. Treaty language to ‘act jointly’ and to ‘assist’ one another seems to have disappeared into the background. The option of offering military assistance is almost neglected. One can also wonder how complicated and time-consuming Council decision-making relates to the urgency of delivering assistance. Therefore, it seems likely that member states – in case of immediately needed assistance – will proceed outside the context of the Solidarity Clause.

The proposal is fully in line with the principle of subsidiarity, but the question is whether that principle can always be applied in case of disaster or terrorist atta-

ck.⁴ Naturally, in many cases of small-scale hazards or terrorist acts national assets will suffice. On the other hand, large-scale disasters – such as flooding of extensive areas or severe earthquakes and terrorist bombing involving for example chemical weapons or (dirty) nuclear material – might require immediate international assistance. In particular, this will apply to smaller countries with limited national assets. Military assistance will be urgently needed when CBRN⁵ material is involved in an accident or attack – calling in specialised defence capacities. The same might apply to destruction of critical infrastructure – calling in engineering capacities of the military. Military reconnaissance planes or transport helicopters might become critical assets in cases of large-scale flooding or severe earthquakes.

When the founding fathers of the Treaty Text's Solidarity Clause will see the Council decision – assuming it will not deviate too much from the proposed text when adopted – they will be disappointed. An opportunity might be missed to create new international security arrangements which are absent at the moment. The Solidarity Clause fills a gap, not covered by article 5 of the NATO Treaty nor by the EU's mutual defence clause nor by bilateral or regional security arrangements, as all of these are based on traditional military threats. Even more, the risks to European security covered by the Solidarity Clause are the most likely ones. Yet, the member states show reluctance to use the full potential of the relevant Treaty article.

Common Funding

The Lisbon Treaty also opens avenues of allocating the Union budget for military purposes, for example for defence research and technology. According to article 185 (TFEU) “the Union may make provision, in agreement with the Member States concerned, for participation in research and development programmes undertaken by several Member States, including participation in the structures created for the execution of those programmes.”

Not the European Commission but the European Defence Agency (EDA) took the initiative to explore the potential of article 185. Its campaign in 2010 failed. In particular the influential legal experts in the European Commission opposed the activation of the article. In their view civilian-driven and military research had to be kept

4 The EU already has a Civil Protection Mechanism in place that can be activated by any participating state seeking prompt international assistance following a major disaster that overwhelms national civil protection capacities. The Emergency Response Coordination Centre (ERCC), located at the European Commission in Brussels, acts as the hub for communications, information-sharing and coordination. The Mechanism can also be activated for use in countries external to the EU. The ERCC handles about 20 emergencies each year (such as large-scale forest fires and flooding).

5 Chemical, Biological, Radiological and Nuclear.

strictly apart in order to reflect the separation of communitarian and intergovernmental responsibilities. A practical solution was found in the European Framework Cooperation (EFC) for research and technology. The EFC was aimed at synchronising research and technology investment, not at joint programmes. Technology projects run by the EDA could be coordinated with security research financed by the Union under the 7th Framework Programme⁶ and with the European Space Agency as the third EFC partner. This coordination of dual-use technology investment should prevent duplication and waste of money. Defence ministers tasked EDA to develop EFC programmes in the areas of CBRN protection, unmanned aircraft systems and situational awareness. In the CBRN area an EFC programme is up and running.

In the course of 2013 the European Commission changed its position. The Commission's own contribution to the December European Council included a proposal to co-fund research projects of member states in dual-use technologies (European Commission, 2013). The new research programme *Horizon 2020* – with a financial content of approximately € 80 billion – can be used for jointly funded technology development, leaving the EFC formula of synchronising dual-use research with the defence sector untouched. The co-funding proposal, which has been supported by the European Council, is a breakthrough. Not only bureaucratic and legal resistance inside the Commission but also political opposition of some member states fearing further communitarisation of defence matters has been overcome.

Civil-Military Capacities

One area where considerable progress has been made for bridging the external-internal security gap is capability development. The initiative to connect military capability requirements to those of civilian users was taken by EDA soon after its operational start in 2005. As EDA is part of the EU family of institutions and as the European Commission is represented in the Agency's Steering Board the links with the civil side could easily be constructed. For projects in capability areas like communications, satellite observation, reconnaissance and transport, civil and military requirements were brought together, not in common programmes but to ensure that future military and civil systems will be interoperable and standardised. Two areas stand out as the frontrunners of civil-military capability development: air and space.

6 The Framework Programmes stimulate technology research and development in the EU. FP 7 covered the period 2008-2013 and had a total financial volume of € 50.5 billion (part of which has been dedicated to "security research").

Air

The focus of EU civil-military cooperation for air assets is on drones or, by their official title, remotely piloted aircraft systems (RPAS). The use of drones has grown tremendously over the last few years, in particular by the United States both in military missions and for homeland security purposes. The American-Mexican border is being surveyed by drones on a 24/7 basis. In Europe, civil and military authorities are operating drones of different sizes, weight and coverage. The smallest are launched by hand, the largest are the Medium-Altitude Long Endurance-Unmanned Aerial Vehicles (MALE-UAV). The French and the British armed forces operate MALE-UAV systems; Germany, Italy and the Netherlands are acquiring the capability. Currently all MALE-UAVs operated by European countries are American (*Reaper*). European industries like EADS, BAe Systems, Dassault, Finmeccanica and Saab are all involved in the development of the next generation MALE-UAVs, be it at the moment on separate tracks.

In December 2013 the European Council has blessed the development of a European MALE-RPAS in the 2020-2025 timeframe. Hopefully, this guideline will prevent duplication of efforts and waste of money, which resulted in the past in three different modern European fighter aircraft (Eurofighter, Gripen, Rafale). Furthermore, both military and civil user communities should be brought together in defining requirements. The EU border control agency Frontex will most probably use MALE-UAVs for monitoring the extensive Schengen area borders and to assist member states in intercepting illegal immigrants. One can also envisage civil use of drones in case of disasters like large-area flooding, forest fires or earthquakes, when access on the ground is limited or impossible. The European Commission, EDA and other agencies are involved in programmes for the insertion of RPAS in civilian air traffic.⁷ The Commission is working on required legal regulations, the European Air Safety Agency on measures and certification procedures and EDA on 'sense and avoid' technology which will allow a UAV to 'feel' other aircraft and to 'steer' its course to prevent a collision. EDA and ESA have a common project on using satellite links for flying RPAS in non-segregated airspace.⁸ RPAS insertion into civilian airspace is also connected to the European Commission's Single European Sky project, which envisages to replace the current air space control corridors in Europe

7 Currently, MALE-UAVs cannot fly in civilian airspace, unless planned far in advance to reduce the risk of collision.

8 The DeSIRE project (Demonstration of Satellites enabling the Insertion of RPAS in Europe). A test flight took place in April 2013. In February 2014 both agencies agreed on the DeSIRE II project, which will demonstrate that services, such as environment and maritime surveillance applications, can be rendered with RPAS flying beyond radio line of sight through the use of safe and secure satellite-based command and control data links. See www.eda.europa.eu

under national control to a European-wide single sky in which both civilian and military aircraft can fly. This requires investment to replace the current technology connecting aircraft and ground control station which dates back to the 1950s. The dedicated project – Single European Sky Air traffic management Research (SESAR) – has a financial envelope of € 2.1 billion, financed by the EU, Eurocontrol and industry (each one third).

Space

Space technology development and the acquisition of space assets and services are mainly driven by civil-user communities. In satellite communications commercial companies dominate the market (some 80%). The resolution of satellite imagery available on the open market would have been labelled ‘top secret’ a few decades ago. Large countries still have dedicated military satellites for communications and observation, but their technology is often a spin-off from civilian and commercially driven space technology. However, space assets are expensive. This has also driven timely attempts to seek civil-military synergies. Already in 2007 the European Space Policy recognised the role of space-based services for (civilian) security and (military) defence actors as a priority. In 2010 the ‘Structured Dialogue on Space and Security’ was launched, bringing together the European Commission, the European External Action Service, the Council Secretariat, EDA and the ESA (European Defence Agency, 2011). In 2008 EDA and the ESA set up informal staff contacts and in 2011 both organisations signed a formal cooperation agreement.⁹

Another area of civil-military linkage is earth observation by satellites. From its start the earth-observation programme GMES, launched by the European Commission, had security mentioned as one of its objectives.¹⁰ Over time GMES usage has been expanded to areas like maritime surveillance, border control and support to EU external actions. Also, the scope for providers has been widened: “Although GMES is a programme solely for civilian use, it is important to identify how existing dual-use observation resources – i.e. both civilian and military – can contribute to the GMES programme, for example, for the systematic surveillance of large geographical areas or the tactical surveillance of smaller areas.” (European Commission, 2011). The military MUSIS project is of particular importance.¹¹ Under its

9 The European Space Agency (ESA) is not an EU institution. In June 2011 the EDA and the ESA concluded an Administrative Arrangement which allows for a (formal) cooperation partnership.

10 The GMES (Global Monitoring for Environment and Security) programme aims at optimising the use of satellite earth observation capacities for civilian users. GMES is also known as the Copernicus project.

11 MUSIS (Multinational Space-Based Imaging System for Surveillance, Reconnaissance and Observation) is a military project under the aegis of EDA in which four European countries with

security applications GMES is available in support of border control and maritime surveillance, but also for crisis and conflict management under the EU's external action.¹²

The *Galileo* project is another example of a civil-users driven capability which can be to the benefit of the military. Galileo will provide Europe with its own global navigation satellite system (GNSS), independent from the American Global Positioning System (GPS). Four of the sixteen Galileo satellites are now in orbit. An initial operational capability will be available by 2016. Galileo remains a civil-users driven programme, but interest for both military and non-military use of the encrypted Public Regulated Signal (PRS) appears to be growing (Gibbons, 2012). Some European countries like France most likely will use the PRS signal for their armed forces. Others such as the United Kingdom prefer continued use of the military regulated code (M-code) of the United States' GPS.

Satellite communications has been specifically mentioned in the December 2013 European Council Conclusions. The next generation of governmental satellite communication will be closely coordinated between member states, the European Commission and ESA.

Towards Comprehensive Capability Development

The European Commission, EDA and ESA have stepped up their practical cooperation on capability development from a project-driven basis to a more structural approach. The EU and its member states are moving in the direction of a comprehensive capability development as the civil and military communities are brought together more systematically.

Contrary to the comprehensive approach for (external) crisis management, comprehensive capability development takes into account the internal security needs. The European Commission has already entered the zone of dual-use capabilities. In its July 2013 Communication the Commission refers to its ongoing work "on non-military capability needs supporting both internal and external security policies, such as civil protection, crisis management, cyber security, protection of external borders and maritime surveillance." In this context the Commission has suggested to produce a joint assessment with the EEAS of dual-use capability needs for EU security and defence. On the basis of the assessment the Commission would "come up with a proposal for which capability needs, if any, could be best fulfilled by assets directly purchased, owned and operated by the Union." In fact, EU actors such

military satellite observation capacities (France, Germany, Italy and Spain) together with Belgium, Greece and Poland cooperate in order to harmonise the needs for the next generation (post 2018) military observation satellites.

12 See www.copernicus.eu

as ECHO¹³ already operate own transport aircraft. Clearly, there is scope for capabilities in other areas like reconnaissance, medical and others which could be used by civilian and military actors. Pooling & sharing could be extended from a purely defence to a civil-military concept in areas of overlapping capacities. Unfortunately, countries like the UK have opposed the approval of the Commission's proposal, more driven by political motives than by common sense. Pooling & sharing the same capabilities between the military and civilian security actors will avoid duplication, save money and optimise standardisation and interoperability. A 'win-win-win' situation. At its December 2013 meeting the European Council has not supported the Commission's proposal, but neither has it been blocked. Most likely, the European Commission will explore the scope for purchasing, owning and operating own (dual-use) capacities. Again, practice will go ahead of policy which has proven to be the best way forward in the past.

Maritime Security: a Specific Case

The EU considers maritime security as a matter which is part neither of external security nor of internal security. In fact, it runs across all dimensions of security and safety, including economic and environmental interests. The EU coastline is about 90,000 kilometres long. Five regional sea basins surround the European continent: the Baltic Sea, the North Sea, the Atlantic, the Mediterranean and the Black Sea. The EU is dependent on seas and waterways for approximately 90% of its external trade and over 40% of its internal trade. Maritime security is also crucial for energy production and transport, tourism, fisheries and, all taken together, for the welfare of Europe's citizens.

However, maritime security is challenged by a wide variety of threats and challenges, from climate change and pollution to piracy, smuggling and illegal immigration. Classic military threats – opposing naval forces – are barely present anymore close to Europe. But the increase of naval power by emerging countries in Asia and the conflict potential in the Western Pacific may impact trade and energy sea transport on which Europe remains highly dependent. A study conducted in 2013 for the European Parliament's Subcommittee on Security and Defence identifies six emerging challenges to the global maritime system:

- (1) failed and collapsed states in the EU neighbourhood: indeed, one can witness an increasing number of disfunctioning states, in particular in Northern Africa and in the Middle East;

13 European Communities Humanitarian Office. The European Commission's service for delivering humanitarian aid. In recent years ECHO delivered humanitarian aid worth €1 billion annually on average.

- (2) international terrorism: despite the interventions in Iraq and Afghanistan extreme radicalism seems to flourish and is even spreading across Syria and countries in Northern Africa, close to Europe's southern and south-eastern borders;
- (3) piracy: after several years of naval operations and other EU missions on land piracy seems to be disappearing near the Horn of Africa, but is increasing rapidly in other parts of the world and most noticeable in the waters adjacent to Western Africa;
- (4) illegal immigration: figures speak for themselves – tens of thousands immigrants tried to reach EU territory last year, mainly across water in the Mediterranean and by land and sea to Greece and Bulgaria; sometimes these immigration flows included hidden extremists connected to terrorist groups;
- (5) transnational crime: there is an increase of activities of criminal networks which are using instability in failed states and in regions such as the Sahel; major drugs trafficking routes now run from northern Latin America through North Africa to Europe; for human trafficking the Maghreb offers the springboard to the European continent;
- (6) environmental security risks: this is a particular concern in the maritime area due to the devastating effects pollution can have to the quality of the sea water and in coastal areas (relevant for fisheries, tourism and other important activities).

The list shows how maritime security has to be defined in terms of broader security interests, which impact strategy and practical measures.

EU Maritime Security Strategy

Threats and security risks were not taken on board in the EU Integrated Maritime Policy (IMP) which the European Commission presented in 2007. It provided the framework for the development of maritime sectors such as transport, fisheries, tourism and infrastructure, including ports (Commission of the European Communities, 2007). In subsequent years, when discussing implementation, the importance of the naval contribution to maritime security was recognised but it was not integrated into the policy for the simple reason that defence remained outside the IMP's scope. After the Lisbon Treaty had entered into force the Council invited "the High Representative, together with the Commission and the Member States, to undertake work with a view to preparing options for the possible elaboration of a Security Strategy for the global maritime domain (...)." (Council of the European Union, 2010). The vague formula was a last minute compromise, reflecting the turf battle between the Commission and the newly created EEAS about who would have the prime responsibility for drafting an EU Maritime Security Strategy. That battle of competences – also present between various ministries in EU capitals – would block any substantial progress on follow-on work for more than three years.

In the second half of 2013 the High Representative, the Commission and the member states agreed a deadline for concluding the EU Maritime Security Strategy (EU MSS), which was blessed by the European Council in December 2013. According to the text the EU MSS will be based on a Joint Communication from the European Commission and the High Representative which includes CSDP “within a holistic, cross-sectorial and EU-values driven approach, taking into account Member States’ contributions and achievements, to enable improved coordination in this field.” The EU MSS should be adopted by the Council in June 2014. Action plans have to be proposed before the end of 2014 (Council of the European Union, 2013).

As maritime security has to be seen as a mixture of external and internal security interests and as it is crucial for the European citizens’ economic and social welfare, it should contain at least the following elements:

- its *application* has to be *global*, as the interests as well as the risks and challenges have a world-wide reach;
- its *approach* has to be *civil-military*, bringing together external and internal policies and instruments;
- its *participation* has to be *comprehensive*, involving all relevant civilian and military actors across the traditional external-internal security divide;
- its *governance* should be based on *legal responsibilities*, with the appropriate authority for member states in their coastal waters and exclusive economic zones;
- its *structure* has to be *integrated* to the extent possible in terms of operational instruments, civil and military;
- its *capabilities* will require planning coordination between all ministries involved and at the EU level between the CSDP, maritime policy and internal security actors, including the relevant EU agencies.

Once the EU MSS has been adopted by Council action plans should be made covering specific areas of practical cooperation.

Maritime Surveillance Data Exchange

The most important area of realising a cross-sectorial civil-military approach is maritime surveillance information exchange – simply because maritime security is highly dependent on such data. Because of stove-piped approaches in the past there exists today a multitude of information exchange networks. Navies, fisheries, environmental agencies, customs, police, port authorities and the transport sector – very often they communicate data in stand-alone networks which are also separated across national borders. According to research conducted by the European Commission there are about 400 public authorities across Europe responsible for maritime surveillance data exchange, handled by 20 different systems. As data exchange between the different user communities is limited, some

40 to 90 percent of the information is not yet made available to all of them. The consequences are easy to predict: none of the actors has a complete picture, actions by the relevant authorities remain often uncoordinated and taxpayer's money is wasted by overlapping investment in radars, ships or surveillance aircraft (European Commission 2012).

Equally, there is a multitude of national and multinational pilots, projects and initiatives for connecting different maritime surveillance data networks. Since 2009 the European Commission is working on the establishment of a *Common Information Sharing Environment* (CISE), which should be operational by 2020. In the CISE context pilot projects have been conducted in the Baltic area and the Mediterranean. EDA has developed a Marsur network, which was tested in 2011 by six participating countries (Finland, France, Italy, Spain, Sweden and the UK). A year later, other EU coastal states and Norway joined the six originators in a project aimed at further developing the technical elements required to use the Marsur network in a fully operational context. In the course of 2014 the network should reach its operational phase. Examples of existing efforts are the Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea (SUCBAS) and the Virtual Regional Maritime Traffic-Centre in Rome for the Mediterranean and the Black Sea. At the European level EMSA – the European Maritime Safety Agency, located in Lisbon – has several data exchange networks in place for vessel tracking. SeaSafeNet distributes information on vessel movements gathered from coastal stations able to pick up signals from ships equipped with Automatic Identification System (AIS) responders. EMSA has also constructed the EU Long Range Identification and Tracking (LRIT) system, which makes use of satellite information. It allows for vessel tracking beyond Europe's immediate surrounding waters and it is connected to a world-wide LRIT system under the International Maritime Organisation (IMO). Thetis is the third element of EMSA's vessel tracking system, exchanging data that can help port authorities to target their inspections. The Lisbon Agency aims to integrate the three parts into an Integrated Maritime Data Environment (IMDATE). Finally, EMSA has developed CleanSeaNet, an oil slick detection system which uses satellite imagery and, when required, surveillance aircraft or ships of the member states for on-the-spot checks.

The challenge is now to connect all these data exchange networks into one overarching network. As the EDA Wise Pen Team of five retired admirals concluded in 2010, this is not so much a technological challenge but an issue of mind-set. The major requirement – according to the admirals – is to change mentality from a “need to know” to a “need to share” attitude (The Wise Pen Team, 2010). This principle has also been accepted in the CISE context. On several occasions the Council has endorsed the aim of connecting already existing networks instead of building a completely new structure. EMSA has already proven to serve as the hub for maritime surveillance data exchange across Europe. It has also created the Marsurv-1 system

for exchanging maritime surveillance data with the EU naval anti-piracy operation Atalanta and vice versa. This proves that EMSA can be connected to maritime surveillance information networks of European navies - even with secure data handling restrictions. But Marsurv-1 has been the exception, based on an ad hoc decision. The Council would have to take a specific decision to allow for structural maritime surveillance data exchange between EMSA and the navies. This brings the matter back from the practical level to the political strategic level.

Other Practical Cooperation Potential

In many other areas practical cooperation between the different civil and military maritime security actors could be enhanced. European navies, now contributing to operations of the EU border control agency Frontex on an ad hoc basis, could coordinate the availability of assets, for example in stand-by readiness rotation roosters like they exist for EU Battlegroups. European coastal states could also increase their bilateral and regional defence cooperation to step up integration for maritime security purposes. One could imagine civil and military maritime patrol aircraft being pooled for areas like the Baltic Sea, the North Sea, the Atlantic Approaches and the Mediterranean. For air policing several countries (the Baltic States, Island) are dependent on other countries' air forces flying to protect and monitor their air space. Belgium, Luxembourg and the Netherlands have agreed to integrate air policing. In the future, on rotation Belgian and Dutch F16s will cover the whole Benelux air space. If such far-reaching cooperation models are already under construction for air policing, comparable integration should be possible for maritime surveillance by air assets.

In some cases national law or regulations will have to be adjusted, but this should not be used as an argument to do nothing. The Dutch coastguard is a civil-military mixed organisation and relays maritime surveillance data from all available sources, including the law enforcement ministries and agencies. An underlying information-sharing protocol has been signed by all participating ministries, including Defence. The Dutch case proves that legal barriers can be overcome to share information between civil and military actors. The experience could be used to further increase cooperation between national coast guards, to start with between countries bordering the same sea areas. Naturally, this should include search and rescue services.

Way Forward

Europe's security is upside down, inside out. Crime, terrorism and illegal immigration are the major challenges today, not the threat of massive armed force. Internal security is directly related to instability and conflict in the European neighbourhood and beyond. The comprehensive approach for EU external crisis management in

the Sahel and elsewhere has to be integrated with the activities inside the Union to counter spill-over effects stemming from such conflict zones. Currently, this is not the case as the external and internal actors, both in EU capitals and in Brussels, continue to operate along separate tracks.

In December 2013 the European Council has called for "increased synergies between CSDP and Freedom/Security/Justice actors to tackle horizontal issues such as illegal immigration, organised crime and terrorism." (European Council, 2013). Cyber and maritime security have also been mentioned as priority areas. In reality, the EU has separated strategies, structures and arrangements for 'the external' and 'the interior', reflecting the existing legal division of responsibilities between the EU's intergovernmental and communitarian institutions. In many EU capitals stove-piped approaches of the Foreign Affairs and Defence ministries on the one hand, and of the Justice and Home Affairs ministries on the other hand continue to exist. These legal and bureaucratic nuts are hard to crack. Therefore, a step-by-step approach is more likely to succeed than a giant leap forward through Treaty change. What should happen? On strategy, the European Council tasking to assess the impact of changes in the global environment for the Union should be used to merge the European Security Strategy and the Internal Security Strategy into an Integrated Security Strategy. It has to provide clear guidelines for tuning policies, tools and instruments of the CSDP and Justice and Home Affairs actors in order to maximise their effect. Integrated security requires from the military to support civil internal security actors, not only at the national level but also at the level of EU agencies like Frontex, EMSA and others. Vice versa the JHA sector should be more closely and more structurally engaged in external action. Combined meetings of diplomats, experts or even ministers are welcome but more is needed to realise this objective. Regional EU strategies, such as for the Sahel, have to be done commonly. The planning and conduct of operations and other activities of CSDP and JHA actors have to be brought together in order to ensure consistency and effectiveness of both external and internal security objectives.

Successful national models of government-wide, civil-military coordination or even integration should be used at the EU level. Legal barriers, such as for maritime surveillance information exchange, should be slashed by dedicated Council decisions, not by ambitious Treaty change. Practical civil-military cooperation in dual-use technologies should be expanded. The Commission's offer on co-funding dual-use defence research by groups of member states should be turned into reality as soon as possible. Pooling and sharing needs to become a civil-military matter for dual-use capabilities and assets like satellites, drones and transport aircraft. The comprehensive approach in operations has to be applied to capabilities as well.

Europe has entered a new era. Without guaranteed American leadership in a world where the geostrategic focus is moving in the direction of Asia, Europe will be

forced to take more responsibilities for safeguarding its own security. Armed forces will still be needed, but the external-internal security nexus has to be taken into account. Europe's armies, navies and air forces will increasingly have to operate with civilian actors, not only in Africa or elsewhere but also at home in support of wider security interests.

References

- Commission of the European Communities (2007). *An Integrated Maritime Policy for the European Union*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - COM(2007)575 final, 10.10.2007.
- Council of the European Union (2003). *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. Available at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Council of the European Union (2008). *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. Brussels, 11 December 2008. S407/08.
- Council of the European Union (2010). *Council Conclusions on Maritime Security Strategy*, 3009th Foreign Affairs Council Meeting. Luxembourg, 26 April 2010.
- Council of the European Union (2010a). *Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model*, Council Document 5842/2/2010.
- Council of the European Union (2012). *Joint proposal from the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the arrangements for the implementation by the Union of the Solidarity Clause*, 18124-12 JOIN(12)39, 21 December 2012.
- Council of the European Union (2013). *Council Conclusions on Common Security and Defence Policy*. Brussels, 25-26 November 2013.
- De Vries, Gijs (2008). "The nexus between EU crisis management and counter-terrorism", in S. Blockmans, ed., *The European Union and Crisis Management*. The Hague.
- European Commission (2011). *Towards a Space Strategy for the European Union that benefits its citizens*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - COM(2011)152 final. Brussels, 4.4.2011.
- European Commission (2012). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Progress of the EU's Integrated Maritime Policy*, COM(2012)491 final, 11.9.2012.
- European Commission (2013). *Towards a more competitive and efficient defence and security sector*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - COM/2013/0542 final, 24 July 2013.

European Council (2013). *19/20 December 2013 Conclusions*, EUCO 217/13, CO EUR 15, CON-CL 8.

European Defence Agency (2011). "EDA & Space" in *EDA Fact Sheet*, 17/6/2011.

European Defence Agency (2013). *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence – Final Report by the High Representative/Head of the Agency on the Common Security and Defence Policy*. Brussels, 15 October 2013.

Fagerstern, B., Marrone, A., Ortega, M., Parkes, R. (2013). "Towards A European Global Strategy - Securing European Influence in a Changing World", in *European Global Strategy (EGS)*, May 2013.

Gibbons, Glen (2012). "Civil Galileo System Poses New Options for Secure Services". *Inside GNSS News*, December 18.

The Wise Pen Team (2010). *Maritime Surveillance in Support of ESDP. The Wise Pen Team Report to EDA Steering Board*, 26 April 2010.

Europe's Strategic Dilemmas*

Hans Kundnani

Diretor da área de investigação do European Council on Foreign Relations em Londres, tendo como área de especialidade a política externa alemã. É investigador associado do Institute for German Studies da Birmingham University.

Resumo

Os Dilemas Estratégicos Europeus

O lento progresso no domínio da cooperação militar reflete um problema mais profundo: a ausência de uma cultura estratégica europeia partilhada. Paralelamente, a presença de constrangimentos em matéria de recursos imprime à Europa uma maior urgência para cooperar. Na última década, o ambiente no qual a Europa opera mudou radicalmente – mudança esta que a Europa não conseguiu acompanhar. A evolução dos acontecimentos veio comprometer os pressupostos nos quais a Estratégia Europeia de Segurança, acordada em 2003, se baseou. Os europeus carecem de uma nova estratégia global, necessitando de fazer escolhas sobre o nível a que pretendem influenciar e como. Uma ilustração da tendência europeia para evitar realizar escolhas complexas reside no conceito de “parcerias estratégicas” – o quadro europeu de referência conceptual de relacionamento com potências líderes no século XXI. Se algo resta da aspiração da UE para se afirmar como “potência normativa” este conceito deve refletir uma distinção de política externa entre democracias e não-democracias.

Abstract

The slow pace of progress in military co-operation reflects a deeper problem: the lack of a shared strategic culture in Europe. At the same time, resource constraints make it even more urgent than before for them to co-operate. Meanwhile, in the last decade the environment in which Europe operates has dramatically changed – and Europe has failed to catch up. In particular, developments have undermined six of the assumptions on which the first European Security Strategy (ESS), agreed in 2003, was based. Europeans therefore urgently need a new global strategy. They will need to make tough choices about where in the world they want to have influence and how. One striking illustration of Europe's tendency to avoid making such difficult choices is the concept of “strategic partnerships” – the EU's key conceptual framework for its relations with the leading powers of the twenty-first century. If anything is to remain of the EU's aspiration to be a “normative power”, it must distinguish in its foreign policy between democracies and non-democracies.

* This paper is based in part on discussions with my ECFR colleagues Susi Dennison, Richard Gowan, Mark Leonard and Nick Witney. It draws on the policy brief we co-authored, *Why Europe Needs a New Global Strategy*, which was published in October 2013 and is available at http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf.

At the European Council in December 2013, European leaders discussed defence for the first time since the euro crisis began in 2010. They agreed to fill capability gaps revealed by the 2011 military intervention in Libya (in particular “strategic enablers” such as drones, air-to-air refueling and satellite communication), to improve the co-ordination of defence planning and procurement, and to enhance the role of the European Commission on research on dual-use technologies¹. They also agreed to discuss defence again – and in particular to assess progress on what was agreed in December – in June 2015. In this sense, the summit was “a modest success” (Witney, 2013). But even these baby steps towards greater European coherence were on defence infrastructure rather than on actual military co-operation, where Europeans continue to make even slower progress.

The slow pace of progress in military co-operation reflects a deeper problem: the lack of a shared strategic culture in Europe. Nearly all EU member states have published some sort of national strategic document in the last decade. But a review of these documents by Olivier de France and Nick Witney (2013) showed a “cacophony” rather than a shared strategic culture. The basic problem is that Europeans disagree profoundly among themselves about what armed forces are for and when and how military force should be used. But without a common answer to these questions, it is difficult to decide what capabilities Europeans collectively need and on what basis they should take decisions about “pooling and sharing” – the initiative to integrate European military capabilities launched in 2010. In the absence of such a shared strategic understanding, decisions are taken on an ad hoc basis.

A striking illustration of the problem is the way defence cuts have been made since the crisis began. Nick Witney wrote in 2011 that such cuts had been made “strictly on a national basis, without any attempt at consultation or co-ordination within either NATO or the EU, and with no regard to the overall defence capability which will result from the sum of these national decisions.” He went on to say that “such autism suggests a fundamental lack of regard for any wider strategic context – and recalls the longstanding concerns about how much of European defence spending is wasted through unnecessary duplication, or through the pursuit of objectives that have little to do with the primary aim of equipping and supporting effective armed forces”(Witney, 2011).

Thus Europeans face two related problems. Firstly, there is a lack of a shared strategic culture in Europe that makes it difficult for member states to co-operate. Secondly, however, resource constraints make it even more urgent than before for them to co-operate. As other powers beyond Europe overtake them in terms of defence spen-

1 On the December European Council, see Biscop and Coelmont (2013).

ding, they now face a choice of pooling what capabilities they have – or losing them. These two problems alone make it necessary for Europeans to agree a global or grand strategy as the basis for a coherent, effective foreign policy. But there is also a third problem that makes it even more urgent for Europeans to agree such a strategy: in the last decade the environment in which Europe operates has dramatically changed – and, in part because of the first two problems, Europe has failed to catch up.

A New Global Environment

It is now a decade since European leaders, searching for common ground after the Iraq debacle, approved a European Security Strategy (ESS), which was prepared by the then High Representative for Common Foreign and Security Policy, Javier Solana (Council of the European Union, 2003). Produced in the heyday of Europe's post-Cold War confidence, it began with the memorable statement that "Europe has never been so prosperous, so secure nor so free". But Europe and its environment have changed dramatically in the last decade – not least since Europe was engulfed by the eurozone crisis in 2010. As a result, many of the approaches that worked well for Europe in the immediate aftermath of the Cold War now look somewhat outdated. In particular, developments in the last decade have undermined six of the assumptions on which the ESS was based.

First, much of Europe's approach to its neighbourhood was based on the use of soft power. In the era of enlargement, the EU was able to use the appeal of membership to shape the policies of its near neighbours in central and south-eastern Europe. It can still occasionally apply this type of leverage with a handful of countries in the Western Balkans such as Serbia. The promise of closer ties to the EU may still have an impact on some other countries in the post-Soviet space such as Moldova, though recent events in Ukraine suggest even there Europe's power of attraction is waning. Meanwhile the EU has struggled to gain any comparable leverage over its neighbours in North Africa and the Middle East. Thus the EU needs to think about how its values can best be promoted at a time when it has lost its power of attraction and faces soft power competition in its neighbourhood.

Second, the EU has also had to recognise the limitations of its financial tools for shaping other societies – in particular aid. EU member states pride themselves on being collectively the world's greatest donors of development aid and remain willing to use economic access to the EU as a political tool. But although the EU still has some economic leverage over some of its eastern neighbours, it has much less in the Middle East and North Africa. Against the background of the crisis, member states have made big cuts in development aid. Even when the EU tries to use its aid and remaining economic strength to achieve explicitly political goals, other big-spending actors are able to undermine it. Whatever the moral and economic case for aid, it offers European governments diminishing political returns.

Third, “effective multilateralism” – the central concept in the ESS – is becoming harder to achieve in a neo-Westphalian world. Since 2003, Europeans have sought “effective multilateralism” above all through the United Nations but also international financial institutions such as the World Trade Organisation. But Europeans have been increasingly frustrated by the readiness of rising powers to use the UN and other global institutions as a means to counter Western ambitions. Non-Western powers have increasingly blocked initiatives on human rights in the General Assembly and Human Rights Council, and China and Russia have refused to co-operate on a series of first-order crises such as Syria. There has also been a global shift away from the idea of a “responsibility to protect” since the intervention in Libya. The EU should not give up on its multilateralist aspirations, but it may need to use other forums and find other ways to legitimate the use of force than the UN Security Council.

Fourth, the prolonged economic crisis has exacerbated cutbacks in military spending and led to an erosion of European military capabilities, which has undermined Europe's ability to deploy military force. Major sustained engagement such as many member states undertook in Afghanistan and Iraq in the previous decade is inconceivable in the foreseeable future and it is even doubtful whether Europeans will even be able to undertake short, sharp interventions such as those in Libya and Mali. On top of the cuts in spending that have reduced capabilities, European populations also seem to be increasingly reluctant to back an interventionist foreign policy involving the use of military force. European leaders will therefore have to think hard about alternative instruments for securing their increasingly unstable neighbourhood and about how to co-operate with other partners such as the African Union when military interventions are absolutely necessary.

Fifth, the Transatlantic relationship is changing as the US cuts its own defence budget and “rebalances” towards Asia. Under President Barack Obama, the US is already taking a low-cost approach to leadership². This means that, at a time when Europeans are themselves under greater pressure than ever before, they will be expected to take more responsibility for sorting out problems in their own neighbourhood. American readiness to join Europeans in confronting problems that is increasingly seen as primarily European rather than American concerns will depend upon whether it detects any greater willingness on Europe's part to put more into NATO, and to fend for itself where it reasonably can. Europeans will therefore have to develop their own capabilities and, in particular, the “strategic enablers” they will need to manage crises in their own backyard – and which the US was forced to supply in the Libya campaign.

² See Mandelbaum (2010).

Sixth, the emergence of Asia as the new fulcrum of international politics will have huge implications for Europeans. Even as tensions have increased in East Asia, Europeans have “mainly tended to seek markets rather than enemies” in the region (Keohane, 2012: 46). But it is short sighted for Europeans to view Asia through an economic prism alone. It is highly improbable that any confrontation between China and the US would involve any direct European participation, though France insists that it has a “strategic stake” in the Asia-Pacific and the UK would presumably be indirectly implicated with the US in any conflict due to their intelligence partnership³. But Europeans would have to take some sort of political stance and it is conceivable that they could split over how to respond, which would be disastrous internally. Alternatively, they might collectively adopt a position of nervous neutralism, which would have huge implications for the transatlantic relationship⁴.

Difficult Choices

Since the end of World War II, Europeans have lived in a world of institutions shaped by them and their allies. But unless they update their strategic thinking, they will likely find themselves the object of global developments in the coming decades rather than able to shape them. In the process of such a strategic rethink, Europeans will need to make tough choices about where in the world they want to have influence and how. The shift in the global distribution of power from west to east and shrinking political and military resources mean that the time has passed, if it ever existed, in which Europe can have it all. Europe’s ability to shape a common, coherent strategy that it can follow in the years ahead will depend on its ability to face choices that do not just make strategic sense but also address tensions between its different interests.

Firstly, a global strategy will have to acknowledge that there will be tensions between normative, economic and security interests in each of the regions with which Europe engages. Europe has to co-operate with undemocratic regimes in the fields of energy, trade and security, and as power shifts away from the West, we can no longer assume we will have the leverage to demand political reform of all of our partners. But unless it is prepared to abandon its role as a normative actor, there will be difficult choices between European values such as democracy, human rights and the rule of law and economic interests such as market access and investment – at least in the short term. The aim of a European strategy is precisely to make it easier for Europe to make these short-term choices in a smart way.

Secondly, geography and history mean that there are tensions between the national interests of different EU member states. Decisions about how to prioritise between

3 On France’s “strategic stake” in Asia, see Le Drian (2013).

4 For a longer discussion of such an eventuality, see Gowan and Kundnani (2014).

these national interests will not be easy, but they will need to be taken. Part of the answer may be for different member states to take more or less responsibility for different regions, but there is also a danger that member states could use such “special relationships” to pursue their own national interests rather than the European interest⁵. There are also resource implications: France’s intervention in Mali in 2013 was generally held to be in the European interest, but other member states did not offer resources to support it. Any European strategy must therefore go further in defining the relationship between member states’ national interests and the European interest.

Thirdly, and connected to the different national interests that member states have, there will be tensions between the various different regions in which Europe engages and the different roles it aspires to play in the world: some Europeans think globally, others think locally; some look east, others look south; some are Atlanticist, others are less so. There is a tendency to think that European interests around the world are complementary. A good example is paper published in May 2013 by four European think tanks at the behest of the Italian, Polish, Spanish and Swedish foreign ministries. It urged Europeans to focus on the “strategic neighbourhood”, which would in turn be the basis for global influence and strengthen the Transatlantic relationship (The European Global Strategy, 2013). In practice, however, there may be tensions and possibly trade-offs between Europe’s roles as a regional power, a global power and a transatlantic partner.

These tensions are part of the reason why some Europeans – in particular the E3 – are reluctant to prefer to focus on agreeing concrete deliverables. These member states worry that a broader Europe-wide discussion about grand strategy would be protracted and pointless. But it is precisely because of the tensions between different member state interests that it is necessary to agree a strategy. In particular, it is in the interests of France and the UK to engage in a broader debate about strategy because it is the only way to stop other less ambitious member states free riding. The alternative is for them to continue to pay for European security themselves – which, however, they cannot afford to. The dilemma was illustrated by President François Hollande’s somewhat desperate call at the end of last year for a defence fund to pay for military interventions such as those undertaken by France in Mali and the Central African Republic (Carnegy, 2013).

“Strategic Partnerships” and Democracy

One striking illustration of Europe’s lack of strategic coherence and in particular of its tendency to avoid making such difficult choices is the concept of “strategic part-

5 See for example Kundnani and Parello-Plesner (2012).

nerships” – the EU’s key conceptual framework for its relations with the leading powers of the twenty-first century. As Thomas Renard showed in a report that was published in 2011, there has been an inflationary and ad hoc use of the term since it was first applied to Russia in 1998 (Renard, 2011). The EU now calls 10 countries around the world – Brazil, Canada, China, India, Japan, Mexico, Russia, South Africa, South Korea and the United States – “strategic partners”. But, as Renard and others have pointed out, there is a complete absence of strategic rationale behind the use of the concept.

In particular, there is little logic to the choice of the 10 countries designated as “strategic partners” and no definition of what a “strategic partnership” is. Some European policymakers have suggested that a “strategic partner” is simply a country that has the power to damage Europe’s interests – and with whom it therefore has no choice but to engage. But there is little logic to the list of the EU’s 10 “strategic partners” even in this minimal sense. After all, some of the countries that Europeans worry most about – Egypt, Iran, Turkey and Ukraine – are missing from the list. Others have suggested that “strategic partners” are those with whom Europe co-operates in relation to third countries. But only the US really fits into this category. In short, the EU’s “strategic partnerships” are not very strategic.

In particular, it is unclear what role, if any, shared values are meant to play in the EU’s “strategic partnerships”. Since the revolutions in North Africa last year, Europeans have talked a lot about getting on the right side of history. For decades, European leaders had cozy relationships with autocratic rulers in the region such as Zine el-Abidine Ben-Ali and Hosni Mubarak, which were justified in the name of stability. But the Arab revolutions forced Europe to rethink this realist approach based on the idea that stability and reform in the Arab world were opposing principles. The European Union is now committed to supporting democratic transitions in post-revolutionary North Africa on the principle of “more for more”. However, there is little evidence that Europe is applying the lesson of the Arab revolutions in its other relationships and in particular in its “strategic partnerships” with non-democratic countries such as China.

It is hard to see how it is possible to have a *real* “strategic” relationship – in other words, a comprehensive, long-term relationship that involves co-operation in solving regional and global challenges and in particular on strategic issues – without some shared values. This, for example, is the basis of the relationship the EU has with the US – in many ways its only real “strategic partner”. It may also be possible to develop real strategic partnerships with other democracies such as Brazil, India and Japan. But among the EU’s 10 “strategic partners” are also authoritarian states such as China and Russia. This terminology suggests that our relationship with democracies is not qualitatively different from our relationship with authoritarian states.

Many Europeans like to think of the EU as a “normative power”. This term is based largely on the model of enlargement, through which the EU sought to transform applicant countries in central and south-eastern Europe and in the process spread its norms – for a long time, the only foreign policy that the EU had. But while some argue that the EU is in effect too normative in its neighbourhood, it does not seem to follow this transformative, values-based approach at all in its foreign policy in general and in its strategic partnerships in particular⁶. European leaders often say that, as Herman Van Rompuy recently put it, “history is on the side of democracy” (Van Rompuy, 2012). But our actions beyond the neighbourhood suggest that we don't really believe that promoting our values is in our long-term interests. If anything is to remain of the EU's idea of a values-based foreign policy, the EU must apply its normative approach to its “strategic partnerships” by including democracy in the way they are defined.

In particular, “strategic partnerships” – as opposed to tactical partnerships – must surely involve some degree of strategic trust. An alliance or security community is impossible without strategic trust, which is usually based on shared values. A “strategic partnership” is not an alliance. But if the term is to mean anything at all, it must be thought of as something between a formal alliance and the kind of ad hoc, anti-ideological engagement that all powers have to undertake with hostile or difficult powers regardless of whether or not they share values. In other words, a “strategic partnership” must be based on *some* degree of strategic trust, which it is hard – and perhaps impossible – to develop with an authoritarian state. China is perhaps the best example of this: is it possible to have a real “strategic partnership” with a country to which one cannot sell weapons?

Robert Kagan has suggested the idea of a “league of democracies” as a way of showing commitment to the democratic idea and “a means of pooling the resources of democratic nations to address a number of issues that cannot be addressed at the United Nations and eventually providing legitimacy for actions that democratic nations agree are legitimate”⁷. The idea is associated with Senator John McCain, who endorsed it in the 2008 presidential campaign, although it has also been supported by liberal figures such as Princeton professor and former State Department head of policy planning Anne-Marie Slaughter and current US ambassador to NATO Ivo Daalder. However, it may be too crude an approach that could undermine the United Nations – despite Kagan's insistence that it would “complement, not replace” the UN and other existing organizations (Kagan, 2008a: 97).

The EU should therefore explore other ways of distinguishing in its foreign policy between democracies and non-democracies. It should distinguish, in substance and

6 See for example Leonard (2011).

7 See for example Kagan (2008b).

ideally also in name, between three types of “strategic partner”: first, real strategic partners such as the US and other NATO countries; second, democratic countries such as Brazil and India with whom a real strategic partnership could and should be developed; and third, non-democracies such as China, with whom we must nevertheless engage and co-operate. In practice, given that it would hardly be smart for the EU to downgrade its relationship with China, that means somehow upgrading its relationships with other countries with whom Europe believe we share values and in particular emerging democratic powers – above all, given their size and geopolitical significance, Brazil and India.

Conversely, if anything remains of the EU’s aspiration to be a “normative power”, there is a need to think about how to promote values with authoritarian powers such as China on whom Europeans are increasingly dependent for economic growth. Europe’s approach to values is increasingly declaratory. For example, human rights dialogues with China are increasingly pointless processes that achieve little in practice and alienate the Chinese. But, instead of thinking creatively about alternative approaches, many European policymakers seem increasingly inclined to abandon the promotion of democracy, human rights and the rule of law altogether. Instead, they simply hope that economic integration will gradually but automatically produce democratization – despite the apparent resilience of China’s authoritarian model. One alternative approach may be to co-operate more closely with democracies in Asia such as India and Japan on policy towards China.

Conclusion

In addition to the concrete steps on European defence co-operation agreed in December, the European Council also invited the High Representative, “in close cooperation with the Commission, to assess the impact of changes in the global environment, and to report to the Council in the course of 2015 on the challenges and opportunities arising for the Union, following consultations with the Member States” (European Council, 2013). Although the wording fell short of what some had hoped for, this one sentence in the Council conclusions could be an important first step towards the development of an updated European global strategy. Since Catherine Ashton’s five-year term as High Representative for Foreign Affairs and Security Policy will come to an end at the end of 2014, it will be for her successor to produce and present this assessment of “changes in the global environment”. Indeed, a vision for European strategy should be a key factor in the selection of the new High Representative.

References

- Biscop, Sven and Jo Coelmont (2013). "Defence: The European Council Matters", *Egmont Security Policy Brief*, No. 51, December 2013, available at <http://www.egmontinstitute.be/papers/13/sec-gov/SPB46.pdf>.
- Carnegy, Hugh (2013). "French seek permanent EU defence fund", *Financial Times* [online], December 17, 2013, available at <http://www.ft.com/cms/s/0/230c8198-671a-11e3-a5f9-00144feabdc0.html>.
- Council of the European Union (2003). *A Secure Europe in a Better World*, Doc. 10881/03, 25 June 2003, Brussels, available at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- European Council (2013). *European Council 19/20 December 2013: Conclusions*, Part I, paragraphs 1-22 of the European Council conclusions, Brussels, available at http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf.
- France, Olivier de and Nick Witney (2013). "Europe's Strategic Cacophony", *European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief*, April 2013, available at http://ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf.
- Gowan, Richard and Hans Kundnani (2014). "Why Europe can't leave Asia to the US", *European Council on Foreign Relations*, 14 January 2014, available at http://ecfr.eu/content/entry/commentary_why_europe_cant_leave_asia_to_the_us237.
- Kagan, Robert (2008a). *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Knopf.
- Kagan, Robert (2008b). "The Case for a League of Democracies", *Financial Times* [online], 14 May 2008, available at <http://www.carnegieendowment.org/2008/05/13/case-for-league-of-democracies/gxb>.
- Keohane, Daniel (2012). "The EU's role in East Asian security", in Patryk Pawlak (ed.), *Look East, Act East: transatlantic agendas in the Asia Pacific*, Report N° 13, December 2012, EU Institute for Security Studies, pp. 45-50, available at http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Final_Report_13LEAE.pdf.
- Kundnani, Hans and Jonas Parello-Plesner (2012). "China and Germany: Why the emerging special relationship matters for Europe", *European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief*, May 2012, available at http://ecfr.eu/page/-/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf.
- Le Drian, Jean-Yves (2013). "Advancing Defence Cooperation In The Asia-Pacific", speech at Shangri-La Dialogue, Fifth Plenary Session, The 12th IISS Asia Security Summit, 2 June 2013, [online] available at <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2013-c890/fifth-plenary-session-a1d0/le-drian-cf2f>.
- Leonard, Mark (2011). "Why enlargement-lite will not save the Arab Spring", *European Council on Foreign Relations*, 25 October 2011, available at http://ecfr.eu/content/entry/commentary_why_enlargement_lite_will_not_save_the_arab_spring.
-

- Mandelbaum, Michael (2010). *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*. New York: PublicAffairs.
- Renard, Thomas (2011). "The Treachery Of Strategies: A Call For True EU Strategic Partnerships", *Egmont Paper* 45, April 2011, available at <http://www.egmontinstitute.be/pape-regm/ep45.pdf>.
- The European Global Strategy (2013). "Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World", *EGS*, May 28, 2013, available at <http://www.europeanglobalstrategy.eu/about>.
- Van Rompuy, Herman (2012). "The Power of the Union: Europe, its Neighbourhood and the World", *Chatham House Reports and Papers*, London, 29 May 2012, available at <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/310512vanrompuy.pdf>
- Witney, Nick (2011). "How to stop the demilitarisation of Europe", *European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief*, November 2011, available at http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR40_DEMILITARISATION_BRIEF_AW.pdf.
- Witney, Nick (2013). "Despite the Brits, a modest defence summit success", *European Council on Foreign Relations*, 22nd December 2013, available at http://www.ecfr.eu/blog/entry/despite_the_brits_a_modest_defence_summit_success.

A Parceria União Europeia-NATO: A Persistência de uma Relação Complexa

Patricia Daehnhardt

Professora Auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa e investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL). É doutorada em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science.

Resumo

O artigo analisa as dificuldades estruturais e políticas que continuam a condicionar a cooperação multilateral política e securitária da Parceria Estratégica entre a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) no espaço euro-atlântico e na gestão internacional de crises. A complexa relação entre a UE e a NATO no que se refere a operações internacionais, interoperabilidade e a alocação de capacidades dos Estados-membros é explicada pela fraca articulação institucional e política entre as duas instituições, o que dificulta a criação de sinergias operacionais duradouras para um futuro quadro de cooperação institucional e operacionalmente eficaz, principalmente na vizinhança europeia.

Abstract

EU-NATO Partnership: The Persistence of a Complex Relationship

The article analyzes the structural and political difficulties which continue to constrain political and security multilateral cooperation in the Strategic Partnership between the European Union (EU) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in the Euro-Atlantic area and in international crisis management. The complex EU-NATO relationship with regard to international operations, interoperability and capacity allocation by Member States is explained by weak institutional and policy coordination between the two institutions, making it difficult to create long lasting operational synergies for a future institutional and operational effective cooperative framework, particularly in the European neighbourhood.

“A UE e os seus Estados-membros têm de exercer maiores responsabilidades em resposta a esses desafios se pretendem contribuir para a manutenção da paz e da segurança, através da PCSD, em colaboração com parceiros fundamentais, tais como as nações Unidas e a OTAN. A PCSD continuará a ser desenvolvida em plena complementaridade com a OTAN, no quadro da parceria estratégica aprovada entre a UE e a OTAN e em conformidade com a autonomia de decisão e os procedimentos próprios de cada parte. Isso exige que se disponha dos meios necessários e se mantenha um nível suficiente de investimento. O Conselho Europeu assume hoje um firme compromisso no sentido de prosseguir o desenvolvimento de uma PCSD credível e eficaz, em conformidade com o Tratado de Lisboa e com as possibilidades que oferece. O Conselho Europeu exorta os Estados-Membros a aprofundarem a cooperação no domínio da defesa, aumentando a sua capacidade para conduzir missões e operações e fazendo pleno uso das sinergias, tendo em vista melhorar o desenvolvimento e a disponibilidade das capacidades civis e militares necessárias, com o apoio de uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa Europeia (BITDE) mais integrada, sustentável, inovadora e competitiva. Daí advirão também benefícios em termos de crescimento, emprego e inovação para o setor da indústria europeia em geral.”

Conclusões do Conselho Europeu,
19-20 de dezembro 2013 (European Council, 2013).

A Parceria Estratégica entre a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) deveria ser a parceria definidora da cooperação multilateral política e securitária entre a Europa e os Estados Unidos no espaço euro-atlântico e na gestão internacional de crises. No seio da comunidade de segurança que se desenvolveu desde o início da Guerra Fria entre a Europa ocidental, os Estados Unidos e o Canadá, a Aliança Atlântica e a integração europeia são sinónimos de paz, estabilidade e cooperação. Contudo, a articulação política e operacional entre as duas instituições que se encontram operacionalmente presentes na vizinhança europeia como os Balcãs, no Afeganistão e no Golfo de Aden permanece fraca, apesar de 22 Estados fazerem parte de ambas.¹ A falta de um enquadramento estratégico para o relacionamento bilateral e a ausência de um quadro sucessor dos Acordos de Berlim Plus de 2002 explicam a complexa relação entre a UE e a NATO, no que

1 Seis países membros da UE (Finlândia, Irlanda, Malta, Áustria, Suécia e Chipre) não são membros da NATO, ao passo que cinco Estados da NATO (Islândia, Noruega, Canadá, Estados Unidos e Turquia) não são membros da UE.

se refere à divisão de trabalho em operações internacionais, interoperabilidade e a alocação de capacidades dos Estados membros.² Isto é intensificado pela competição institucional subjacente entre os que defendem a manutenção da preponderância da NATO como instituição que vela pela segurança na Europa e aqueles que defendem que a UE deve assumir maiores responsabilidades pela segurança europeia e a vizinhança europeia e diminuir a influência dos EUA na Europa. Por outro lado, a relação entre a NATO e a UE não é comparável às relações que estas duas instituições mantêm com outras instituições internacionais. A cooperação multilateral da UE com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a União Africana (UA) atestam o caráter multilateralista da União Europeia na sua afirmação como ator internacional com capacidade de cooperação com outras instituições. O mesmo acontece com a NATO que, embora de âmbito de aplicação mais reduzido, instituiu igualmente uma perspetiva multilateral, através das várias parcerias estratégicas que mantém com outros países e instituições internacionais.

Apesar de a NATO e a UE assentarem em interesses e valores mútuos e de multilateralismo alargado, na comunidade transatlântica, deparam-se com uma relação ambígua. Esta ambiguidade na relação entre duas instituições cujo âmbito de competência securitária se destinou, até finais da década de 1990, primordialmente ao espaço euro-atlântico, reflete-se nas competências civis e militares que ambas arrogam a si, se bem que a NATO seja a organização de defesa militar transatlântica e a UE, através da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), seja entendida mais na sua componente de missões civis do que de missões militares, que leva a cabo em número mais reduzido. Daí que persistam dificuldades na institucionalização de uma relação de cooperação multilateral mais efetiva entre a UE e a NATO, e mais concretamente entre a PCSD, parte integrante da Política Externa de Segurança Comum (PESC) e a NATO.³ Ao invés, e apesar de concordarem na vantagem

2 Ver, entre outras publicações, Webber (2012); Howorth (2007); Keohane (2006); Peters (2004).

3 A PESC e a PCSD inserem-se no domínio da intergovernamentalidade caracterizada primeiro, pela centralidade dos Estados-membros como os atores determinantes com capacidade de decisão, e segundo, pela tomada de decisão por unanimidade, tendo cada Estado-membro um direito de veto sobre as decisões. Ver Moravcsik (1998). Na prática, contudo, as instituições supranacionais avançaram para o domínio da PESC e PCSD; por exemplo, na aquisição de equipamento, a Comissão tem conseguido introduzir legislação comum numa área formalmente controlada pela Agência Europeia de Defesa, instituição intergovernamental. Ver Sjursen (2013: 8). Isto sugere uma transformação da PESC em direção a um “intergovernamentalismo supranacional”, como lhe chamou Howorth (2000) ou “transgovernamentalismo”, na expressão de Smith (2004). Mesmo assim, prevalece a posição individual de cada Estado-membro já que em caso de discrepância entre a posição de um Estado-membro e a posição da UE assente na concordância entre os outros Estados-membros, o Tratado de Lisboa não prevê um mecanismo sancionatório.

de prosseguirem estratégias de segurança de cooperação multilateral, os Estados-membros continuam a fazê-lo, de forma individual ou bilateral, como aconteceu quando a França e o Reino Unido assinaram os acordos de Lancaster House, em novembro de 2010, de cooperação bilateral de defesa, fora do quadro da PCSD. Por outro lado, os avanços na partilha de capacidades através da interligação entre a *smart defence* da NATO e o *pooling and sharing* da UE têm sido muito modestos. Também no que se refere à cooperação operacional em teatros de conflito, a colaboração que se tem desenvolvido é fraca ou mesmo obstruída por bloqueios políticos no relacionamento NATO-UE relativamente a algumas missões. Assim, o resultado leva a decisões *ad hoc* em vez de criar sinergias operacionais duradoras e definidoras de um futuro quadro de cooperação institucional. Por último, a influência da NATO e da UE sobre a definição de interesses dos Estados-membros, é pouco significativa.⁴ A cooperação multilateral entre a UE e a NATO permanece, por isso, institucionalmente pouco consolidada (Koops, 2012).

Esta situação ainda é mais surpreendente quando os termos do debate se alteraram, justificando um aprofundamento e não um distanciamento entre a UE/PCSD e a NATO. Em 2003, as relações entre a UE e a NATO, caracterizavam-se pela celebração do Acordo de Berlim Plus, um acordo que estipula a cooperação militar institucional entre a UE e a NATO, ao passo que, com a perspectiva de uma guerra no Iraque, em 2002-2003, e a oposição franco-alemã, Washington suspeitava que a UE se queria tornar um ator independente na política de segurança, sob liderança francesa e alemã. Há uma década as questões que se debatiam nas relações transatlânticas eram “quanta autonomia pode e deve a Europa ter na política de segurança?” e “tendem a NATO e a UE a desenvolver uma relação de complementaridade ou de rivalidade?” (Duke, 2008). Uma década depois, a crise transatlântica foi superada, mas a relação UE-NATO ainda não encontrou na sua parceria estratégica a otimização de uma relação de cooperação, com capacidades e operacionalidade efetiva. Da ambiguidade norte-americana quanto às ambições europeias na década de 1990 (quase não-existent na altura) passou-se para a preocupação com a falta de ambição estratégica da UE em projetar poder na política internacional, garantir a segurança na sua vizinhança imediata e afirmar-se como ator estratégico relevante através de uma PCSD efetiva com capacidade operacional mais eficaz, sabendo os parceiros norte-americanos, no entanto, que tal pressupõe uma crescente autonomia estratégica europeia.

Acresce a esta situação a evidente diversidade nas estratégias dos Estados-membros da UE, incapazes de apresentarem um conjunto de posições comuns, e menos ainda uma política comum, o que é criticado pela NATO. Como se lê num comuni-

4 Sobre a relação de causalidade entre instituições e Estados no processo de tomada de decisão, ver Costa (2012); Wallander, (2004); Checkel, (2007); Katzenstein (1998); Schimmelfennig (2003); Wallander, (1999).

cado da Assembleia Parlamentar da NATO, da primavera de 2011, “a UE continua com dificuldade em gerar a vontade política para articular uma visão comum e dar uma voz comum aos interesses políticos e percepções de ameaça por vezes discordantes entre os Estados-membros.” (NATO, 2011).

As declarações públicas do secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, e da Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da UE, Catherine Ashton, não são alheias às insuficiências da relação. Numa conferência de imprensa, em 6 de maio de 2013, Fogh Rasmussen apelou à necessidade de intensificação da cooperação entre a NATO e a UE (NATO, 2013). Em 9 de setembro de 2013, Fogh Rasmussen sublinhou a importância de assegurar que a futura relação entre a UE e a NATO se caracterize pela cooperação e não pela duplicação (NATO, 2013b). No encontro entre ministros dos negócios estrangeiros e da defesa da UE, em 19 novembro de 2013, Fogh Rasmussen apelou novamente à cooperação entre a UE e a NATO, “para coordenar, não duplicar”, e para garantir que as duas organizações complementem os esforços de cada uma, afirmando que “precisamos de desenvolver capacidades, e não burocracias, e investir em segurança nas áreas em que todos nós precisamos de mais recursos, como *drones* de vigilância, inteligência e reconhecimento, transporte pesado e reabastecimento aéreo” (NATO, 2013a). Ou seja, a NATO e a UE devem ser “mais ambiciosas em complementar-se e reforçarem-se mais uma à outra.”

Por seu turno, no seu relatório final sobre a Política Comum de Segurança e Defesa, de 15 de outubro de 2013, Catherine Ashton, afirmou que “uma cooperação forte, coerente e mutuamente reforçada entre a UE e a NATO continua a ser tão importante como sempre (...). No desenvolvimento de capacidades, continuamos empenhados em garantir um reforço mútuo e de complementaridade, reconhecendo que os Estados-membros que também são aliados da NATO têm um único conjunto de forças. Neste sentido, o desenvolvimento de capacidades no âmbito da União também servirá para fortalecer a Aliança. (...) devemos continuar a esforçar-nos para remover os impedimentos restantes para a cooperação formal” (EEAS, 2013). O relatório refere a relevância da cooperação entre a Agência Europeia de Defesa (EDA) e o Comando Aliado da Transformação (ACT) da NATO, e uma cooperação estreita com a NATO para garantir a complementaridade e o reforço mútuo com a iniciativa *smart defence* e de forma mais ampla, com o desenvolvimento de capacidades no âmbito da NATO.

Este artigo tem por objetivo explicar porque é que, apesar das declarações públicas, o grau de cooperação multilateral entre duas instituições de segurança, inseridas no mesmo contexto político do espaço euro-atlântico permanece problemático. Os fatores que explicam estas dificuldades são de natureza estrutural e política, o que dificulta a comunicação e a coordenação estratégica entre as duas instituições (NATO, 2011). Numa primeira secção, aborda-se a contextualização estratégica do

espaço euro-atlântico. Na secção seguinte avalia-se os resultados do recente Conselho Europeu de dezembro de 2013, que dedicou uma parte importante da agenda à defesa europeia. A terceira parte discute os desafios à cooperação entre a NATO e a UE com referência aos dois domínios principais do relacionamento bilateral: capacidades e operações internacionais. A quarta secção examina os posicionamentos dos principais atores envolvidos, os EUA, o Reino Unido, a França e a Alemanha. A quinta secção refere-se à cimeira da NATO a realizar no País de Gales, em setembro de 2014. A parte final traça algumas considerações sobre a relação entre a União Europeia e a NATO.

O Contexto Estratégico Euro-Atlântico

Num contexto de aceleradas mudanças provocadas pela emergência de novas grandes potências regionais, a crise da ordem democrática liberal, a crise financeira ocidental, e a exaustão aparente na gestão civil e militar de conflitos internacionais, os últimos anos justificam um aumento dos esforços de cooperação entre a UE e a NATO pela simultaneidade de cinco aspetos que influenciam a configuração da segurança europeia e euro-atlântica.

Primeiro, os dois lados do Atlântico deparam-se com orçamentos militares decrescentes. Na Europa, cinco anos de crise financeira condicionaram a atuação da UE e dos seus Estados-membros, o que se reflete na definição dos orçamentos de defesa nacionais que não deverão aumentar enquanto perdurar a crise: estima-se que até 2017 a Europa perca 12% dos gastos na área da defesa. O custo dos equipamentos de defesa está a aumentar de 6 para 8% ao ano - ao passo que os orçamentos de defesa estão em queda contínua - e o número crescente de operações consome dinheiro que tinha sido reservado para a compra de novos equipamentos.⁵ Também os EUA se deparam com cortes no seu orçamento de defesa. O corte de 500 biliões de dólares afetará a presença militar na Europa com a retirada de cerca de sete mil tropas de combate norte-americanas estacionadas na Europa. O antigo secretário de Defesa, Leon Panetta, alertou os aliados da NATO, em 2011, para uma diminuição de 450 biliões de dólares nos gastos de defesa dos EUA nos próximos 10 anos (DoD, 2011). Mesmo assim, a diferença nos gastos militares continua significativa: em 2010 e 2011 a UE gastou 194 e 193 biliões de euros, respetivamente, enquanto os EUA gastaram 520 e 503 biliões de euros, respetivamente, no mesmo período. Isto equivale a 1,61% e 1,55% do PIB da UE para 2010 e 2011, respetivamente, e 4,77% e 4,66% do PIB dos

5 Contudo, tem havido grandes variações em toda a Europa, que vão desde cortes de mais de um quarto na Letónia e Bulgária até ao crescimento contínuo nos gastos de defesa na Suécia e na Polónia. Em 2010, os 27 países membros da UE juntos foram responsáveis por quase um terço dos gastos globais de defesa excluindo os gastos americanos, ou seja, os europeus continuaram a gastar em defesa mais do que a Rússia e China combinados. Witney (2011: 2).

EUA para o mesmo período (European Defence Agency, 2013). Na NATO, o orçamento da instituição, contudo, é pago em mais de 70% pelos americanos.

Segundo, embora a UE tenha desenvolvido alguma capacidade coletiva e os constrangimentos financeiros obriguem os Estados-membros a um melhor uso dos ativos existentes, persistem, contudo, no plano operacional limitações significativas nas capacidades da defesa europeia como a inteligência, reconhecimento, transporte estratégico e tático, bem como a proteção das forças; a indústria de defesa (europeia) permanece fragmentada e prejudicada pelo protecionismo estatal e a pela ausência de harmonização e padrões standardizados (Institute for Security Studies, 2013). A operação da NATO na Líbia, em março de 2011, demonstrou aos europeus a necessidade de reforçarem a cooperação multilateral para o desenvolvimento de capacidades (partilhadas) efetivas, pela falta de capacidades como facilitadores estratégicos, reabastecimento ar-ar, o transporte aéreo estratégico, inteligência e vigilância. Na análise das capacidades europeias para 2013-2025, o quadro desanimador reafirma-se: os Estados-membros da UE sofrem de duplicações e excessos em determinadas capacidades militares, nomeadamente no pessoal, instalações e *output* industrial. Esta situação é problemática porque sobrecarrega os orçamentos militares da UE sem corresponder a benefícios operacionais (Institute for Security Studies, 2013).

Em terceiro lugar, a reorientação estratégica dos EUA para zonas extraeuropeias implica um afastamento relativo dos EUA da Europa e uma requalificação do papel dos EUA nos assuntos securitários no espaço euro-atlântico, onde os EUA já não serão os definidores primordiais da estratégia na Europa e na sua vizinhança, e onde os europeus terão de assumir uma responsabilidade muito maior pela segurança no Mediterrâneo, Norte de África e Médio Oriente, por um lado, e a Europa Oriental, como a crise da Ucrânia em curso está a demonstrar. Por essa razão, a posição norte-americana tornou-se mais favorável a uma maior cooperação militar entre europeus e na UE, e face à PCSD, até como forma de preservar a NATO (Institute for Security Studies, 2013). Esta nova postura estratégica norte-americana evidencia uma nova distribuição de poder no sistema internacional e a transição para a consolidação de um mundo multipolar, onde potências emergentes estão a aumentar os seus orçamentos de defesa e a investir em projetos de defesa de grande envergadura. Segundo o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), os gastos de defesa global estão a mudar “do Ocidente para o resto do mundo”.⁶ Este reposicionamento estratégico norte-americano foi acompanhado por uma redução no orçamento de defesa dos EUA, em janeiro de 2012 (DoD, 2012). Isto não equivale a um retraimento estratégico dos EUA do palco mundial ou a uma diminuição substancial da capacidade de defesa de

6 Citado em EEAS (2013: 2)

Washington: em 2013, o orçamento de defesa norte-americano foi de 600,4 bilhões de dólares, o que, segundo a publicação *Military Balance* equivale a gastos na defesa que totalizam uma verba superior à soma dos orçamentos militares dos 12 países seguintes no *ranking* dos Estados com os maiores orçamentos de defesa no mundo.⁷ Mesmo assim, o redirecionamento estratégico dos Estados Unidos e a nova distribuição de poder no sistema internacional têm implicações para a defesa europeia, necessitada de capacidades efetivas e de uma indústria de defesa europeia credível. Isto implica a necessidade de uma autonomia estratégica crescente dos europeus através de uma maior capacitação de recursos (humanos, de equipamento, tecnologias e de inteligência) e pressupõe que a parceria estratégica com os EUA e a cooperação com a NATO deverá ser assumida com maior eficácia pelos europeus no quadro comunitário, apesar das divergências nacionais que dificultam essa cooperação.

Em quarto lugar, a mudança na resposta a conflitos internacionais pode sugerir o início de uma era de pós-intervencionismo liberal, face à oposição crescente dos públicos europeus e norte-americano à participação dos seus países em operações de combate ou de manutenção da paz internacional. A menor predisposição dos governos ocidentais em levar a cabo intervenções militares internacionais, como as intervenções militares da década de 1990, de caráter humanitário e das intervenções militares de grande envergadura e longa duração como as guerras do Iraque e do Afeganistão sugere uma mudança para operações militares realizadas por coligações singulares *ad hoc*, construídas em torno de casos individuais e decididas de forma seletiva por cada um dos países envolvidos (Dunne, 2013: 1-17).

Por último, acresce aos fatores enunciados a mudança na perceção da relação entre europeus e americanos e a interrogação sobre se a NATO conseguirá ainda afirmar-se como o elemento aglutinador da relação transatlântica. Num mundo globalizado e interdependente, a emergência de novas ameaças e desafios como a crise económica e financeira, as mudanças climáticas e temas não securitários, a NATO pode já não ser a instituição transatlântica principal que mantém europeus e americanos interligados numa comunidade de segurança transatlântica (Hamilton, 2009). As negociações em curso sobre a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), entre a União Europeia e os EUA poderão assumir uma relevância securitária para a relação

7 Por ordem decrescente, em 2013 a China teve o segundo maior orçamento de defesa, com 112,2 bilhões de dólares; a Rússia com 68,2 bilhões de dólares, a Arábia Saudita com um valor estimado de 59,6 bilhões de dólares, o Reino Unido com 57 bilhões de dólares, a França com 52,4 bilhões de dólares, o Japão com 51 bilhões de dólares e a Alemanha com 44,2 bilhões de dólares, a Índia com 36,3 bilhões de dólares, o Brasil com 34,7 bilhões de dólares, a Coreia do Sul com 31,8 bilhões de dólares, a Austrália com 26 bilhões de dólares e a Itália com 25,2 bilhões de dólares, num total conjunto de 598,6 bilhões de dólares. IISS (2014).

transatlântica no futuro (Ham, 2013). Divergências persistem também na percepção de ameaças externas: não há geralmente uma percepção de ameaça estratégica compartilhada, entre os Estados-membros da NATO ou da UE. Para alguns, é sintomático que muitos líderes europeus não consideram uma revisão da Estratégia Europeia de Segurança (EES), de 2003, necessária, o que reflete a ausência, na UE, da percepção de ameaças externas (Andersson, 2011). Esta discrepância na percepção das ameaças dos dois lados do Atlântico marca a diferença desde a Guerra Fria, enfraquecendo o elo transatlântico devido à falta de uma percepção comum do mundo exterior e dificultando o grau de cooperação ou partilha de capacidades de defesa. Outra questão mais recente é o uso de *drones*, que contribui para as percepções diferenciadas dos dois lados do Atlântico. O uso de *drones* contra suspeitos de terrorismo, apoiado por mais de 65 por cento dos norte-americanos tem prejudicado a reputação de Washington na Europa, para além do chamado escândalo de escutas da National Security Agency (NSA) dos EUA (Dempsey, 2013). Como afirma Judy Dempsey (2013), em conflitos futuros, os *drones* poderão vir a substituir tropas no terreno e limitar os riscos para estas. Mas, sem regras claras e transparentes para o seu uso, o público europeu não irá suportar tal utilização para missões militares. Essas diretrizes deveriam aplicar-se também à NATO, quando a aliança começar a usar *drones*.

Estes fatores colocam por isso o “estado da defesa na Europa” perante uma situação paradoxal segundo Sven Biscop e Daniel Fiott, do Instituto Egmont em Bruxelas: “Em termos políticos é continuamente à ‘Europa’ que nos referimos na expectativa de agir. Os EUA enviaram uma mensagem clara à ‘Europa’ de que deveria assumir responsabilidade pela segurança da sua própria periferia e iniciar a resposta às crises. ‘Europa’ para Washington pode significar os aliados europeus a agir através da NATO ou a UE a agir através da PCSD, ou através de uma coligação *ad hoc* de Estados europeus. Washington já não se importa sob que bandeira ‘europeia’ nós agimos, desde que o façamos e que o problema seja tratado sem envolver extensos ativos americanos.” (Biscop, 2013). Christian Mölling, da Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), em Berlim, sublinha que o *pooling and sharing*, tanto no contexto da UE como da NATO, até agora “foi apenas um *slogan* para a cooperação de defesa que os Estados da UE e da NATO têm praticado há décadas. Cerca de uma centena de projetos existem atualmente. Cerca de 20% envolvem a cooperação bilateral, e 60% envolvem cinco ou menos parceiros” (Mölling, 2012). Mais céptico, Nick Witney, do European Council on Foreign Relations (ECFR) acrescenta que “tanto esforço retórico foi gasto ao longo dos doze últimos anos ou mais, com tão pouco resultado ... que um crescente pessimismo é cada vez mais detetável sempre que a ideia de um novo esforço para fazer avançar a política é abordado” (Witney, 2011: 8). Segundo Julian Lindley-French, para os europeus, a parceria estratégica UE-NATO deve ser estabelecida num princípio estratégico euro-atlântico simples: manter os Estados Unidos fortes na Ásia, preenchendo

a lacuna estratégia emergente na Europa e [na vizinhança] europeia (Lindley-French, 2013). Jolyon Howorth vai mais longe, sugerindo que uma vez que “a UE é um projeto político global, ao passo que a NATO trata apenas da segurança ... o papel da EDA deve ser central e o ACT deve ser transformado numa agência que garanta a ligação com a base industrial de defesa dos EUA.” (Howorth, 2012). Para Jan Techau, do Carnegie Endowment for International Peace, a fraqueza da Europa encontra-se na ausência de um verdadeiro debate estratégico explicado pela falta de ambição estratégica dos países europeus e de um consenso sobre qual é o interesse estratégico da UE. Problemático é para Techau também que “poupanças enormes poderiam ser feitas através do *pooling and sharing* – projetos cooperativos de partilha de capacidades, liberalização dos mercados de armamentos e a coordenação de esforços de reforma militar.” (Techau, 2013). Todos estes pontos sugerem a necessidade de uma maior coordenação e mais cooperação – devido à pressão dos orçamentos de defesa europeus em queda, à diminuição de encomendas intereuropeias e à concorrência de empresas estrangeiras e um enfraquecimento generalizado das capacidades dos países europeus (IISS, 2014).

O Conselho Europeu de Dezembro de 2013

O Conselho Europeu (CE) de 19 e 20 de dezembro de 2013 foi o primeiro Conselho, desde o início da crise financeira e desde o Tratado de Lisboa, que se debruçou sobre a PCSD. A relação de cooperação multilateral UE-NATO não foi contudo um ponto individual na agenda. A última vez que a relação NATO-UE foi oficialmente discutida, numa cimeira multilateral foi na cimeira da NATO em Estrasburgo e Kehl, em 2009, durante o primeiro ano da presidência de Barack Obama. O CE de dezembro de 2013 serviu para fornecer um impulso estratégico para a defesa europeia no reforço de iniciativas como o *pooling and sharing* e incentivar a cooperação em domínios significativos na defesa, tais como espaço, defesa cibernética e RPAS. Conforme ficara estabelecido nas conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2012, na comunicação da Comissão Europeia, de 24 de julho de 2013, e no relatório da Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 15 de outubro de 2013 (EEAS, 2013), o CE visou (a) aumentar a eficácia operacional, a visibilidade e o impacto da PCSD; b) melhorar o desenvolvimento das capacidades de defesa (*pooling and sharing*) e c) fortalecer a indústria de defesa da Europa (*procurement*).⁸

8 O relatório focou três conjuntos de ação: *comprehensive approach* inter-UE e em parceria com países e instituições parceiros: uma abordagem abrangente como resposta aos desafios de segurança, nomeadamente cibersegurança, segurança energética, segurança marítima e segurança fronteiriça; Capacidades: o reforço das capacidades e a relevância da cooperação interinstitucional; Reforço da indústria de defesa da Europa para dinamizar as capacidades de defesa.

Apesar do debate estratégico que se iniciou nos meses que antecederam o Conselho, o resultado quanto ao avanço da PCSD foi, como era de esperar, modesto, e sem que houvesse referência direta à Parceria UE-NATO. E, contudo, a cooperação entre a UE e a NATO é vital para ambas as instituições: a UE continuará nos próximos anos a estar dependente de capacidades da NATO (capacidades americanas) em missões internacionais; a NATO, por seu turno, precisa de uma UE capaz e eficaz, caso contrário, a sua própria sobrevivência será questionada.

O Conselho Europeu de dezembro de 2013 também não definiu áreas para futuras intervenções, nem uma tipologia de intervenção que pudesse servir de quadro de referência não apenas para uma alocação de recursos mais eficaz como para alavancar uma partilha de responsabilidades entre UE e NATO. Quais devem ser os limites do *comprehensive approach* da UE? Por exemplo, deve a UE definir uma política de segurança face ao Pacífico, ou manter meramente uma abordagem económica e comercial deixando aos EUA o papel de ator de segurança? (Korteweg, 2013). Como questionam Biscop e Fiott, “quem pode definir o nível de ambição que serve como orientação política para operações em curso e capacidades desenvolvidas por europeus, tanto através da NATO como da PCSD?”

A *comprehensive approach* da UE refere-se a uma integração mais coordenada dos seus vários instrumentos de política externa para resolver os problemas específicos de segurança internacional da UE. Para Michael E. Smith existem processos de aprendizagem institucional que ajudaram a gerar novas ideias a respeito da abordagem abrangente, como demonstram várias operações da PCSD lançadas pela UE desde 2003, tendo cada uma exigido um considerável grau de improvisação institucional. Esta improvisação tem inspirado novos papéis institucionais e capacidades que não são encontradas em tratados formais, e sugere uma capacidade endógena para o desenvolvimento institucional por parte da UE (Smith, 2013). Como referem as conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2013: “A União Europeia e os seus Estados-membros podem levar ao palco internacional a habilidade única de combinar, de forma consistente, políticas e instrumentos que vão desde a diplomacia, segurança e defesa à finança, comércio, desenvolvimento e justiça. Continuar a melhorar a eficiência e eficácia deste *comprehensive approach* da UE” é uma prioridade.

Os Desafios da Cooperação NATO-UE: Capacidades e Operações

Os Acordos de Berlim Plus, criados na sequência da adoção da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), e assinados entre a UE e a NATO institucionalizaram o quadro de articulação dos interesses securitários da UE e da NATO através do acesso da UE às capacidades de planeamento e equipamento militar da NATO. O objetivo era criar uma divisão do trabalho interinstitucional eficaz, em vez de uma duplicação desnecessária, aumentar a capacidade operacional da

UE e assegurar a parceria estratégica na gestão de crises. As estruturas militares da UE deveriam constituir uma “força separável mas não separada”. No decorrer da operação Concórdia, da UE, entre abril e dezembro de 2003 houve um modesto otimismo quando a NATO e a UE em conjunto evitaram uma guerra civil na ex-República Jugoslava da Macedónia, com a UE a assumir tarefas de policiamento e a NATO a realizar o planeamento estratégico, tático e operacional da operação, com o DSACEUR como comandante operacional, e com a UE com um elemento de comando no comando regional da NATO em Nápoles. Na Bósnia, através da operação Althea, a UE tem assumido a segurança militar, enquanto a NATO se concentrou na formação das forças armadas bósnias Scheffer, 2007). No Afeganistão, a missão militar ISAF da NATO coexistiu desde 2007 ao lado da missão civil EUPOL Afeganistão da UE, que se constituiu a pedido da NATO, o que foi interpretado como uma viragem na posição norte-americana face à (na altura) PESD, e a possibilidade da UE poder cooperar com a NATO no quadro da cooperação multilateral (Brattberg, 2013: 4). E contudo, esta interdependência (não mútua) não se traduz numa cooperação mais estreita entre a UE e a NATO. A cooperação entre a ISAF e a EUPOL viu-se repetidamente bloqueada politicamente, o que reflete o relacionamento complexo entre a NATO e a UE. Apesar do potencial para a complementaridade evidente, e da convergência quanto aos teatros de operacionalidade, o impacto operacional da relação bilateral permanece limitado (Daehnhardt, 2010; Smith, 2011; Graeger, 2011).

Os Acordos de Berlim Plus, de dezembro de 2002, compreendem as seguintes disposições para as operações de gestão de crises lideradas pela UE (NATO, 2002): acesso assegurado (mas não garantido, como a França queria) da UE às capacidades de planeamento da NATO; disponibilidade assumida de capacidades da NATO e equipamento comuns, tais como unidades de comunicação e *headquarters*; procedimentos para a liberação, monitorização, retorno e recuperação de ativos e capacidades da NATO; mecanismos de consulta NATO-UE no contexto das operações lideradas pela UE que fazem uso dos meios e capacidades da NATO; por último, a definição do DSACEUR como potencial comandante operacional para uma operação liderada pela UE. O acesso às capacidades de planeamento da NATO é apenas assegurado na condição de que a NATO não precisa dessas capacidades para as suas próprias operações militares, ou seja, a NATO reservou-se o *right of first refusal*. As decisões, tomadas caso a caso, são aprovadas pelo Conselho do Atlântico Norte, em que cada Estado tem um veto. Para além disso, a NATO reservou-se o direito de recolocar essas capacidades atribuídas a uma operação liderada pela UE em curso se entretanto a NATO iniciar uma operação militar. Na realidade este mecanismo, que apenas foi utilizado nas operações militares Concordia e Althea, atribuía à NATO a monitorização das capacidades que disponibilizava à UE, para além de não prever uma estrutura autónoma e permanente

militar da UE.⁹ Para Michael Merlingen, a operação Althea é uma operação que deu credibilidade à capacidade da UE, através da EUFOR, de conduzir a maior operação militar PCSD da UE: ao ligar a Althea à NATO e aos EUA, a EUFOR beneficiou da credibilidade da NATO na região e testou a sua capacidade de conduzir e manter, durante uma década, uma operação militar num país da sua vizinhança (Merlingen, 2013: 45).

Um dos impedimentos a uma cooperação efetiva entre a UE e a NATO em geral e no âmbito dos Acordos de Berlim Plus prende-se com a relação entre a Turquia e o Chipre relativamente à divisão da ilha cipriota: ambos recusam compromissos para a resolução da questão cipriota, bloqueando assim uma cooperação mais estreita em reuniões de alto nível porque a Turquia desautoriza o Chipre a participar e este afirma que a UE tem de estar representada pelos 28 Estados-membros (Duke, 2008: 27-43). Enquanto a Turquia bloqueia o uso das instalações da NATO pelo Chipre, e o acesso a material classificado, o Chipre bloqueia a participação da Turquia nas instituições europeias de defesa, como a Agência de Defesa Europeia (EDA). Na prática, a missão civil EUPOL Afeganistão da UE ilustrou o bloqueio da Turquia a um maior aprofundamento operacional entre a UE e a NATO quando Ancara se recusou a assinar o acordo entre a UE e a *lead nation* de uma Provincial Reconstruction Team (PRT) da NATO para que o pessoal integrado na EUPOL pudesse gozar da proteção pela PRT (House of Lords, 2011). Contudo, há autores que questionam se o estabelecimento de uma relação construtiva entre a NATO e a UE é refém dos desentendimentos de longa data sobre o Chipre, argumentando que a questão de Chipre não é a única razão e que a sua resolução não seria uma garantia para desbloquear o impasse nas relações NATO-UE-Turquia (Flockhart, s.d.; Ackmese, 2012).

Capacidades

Após as guerras balcânicas na Bósnia e no Kosovo, na década de 1990, a preocupação dos EUA era a crescente lacuna na capacidade militar transatlântica e como a PCSD iria afetar o planeamento europeu de capacidades militares.¹⁰ Os EUA receavam que os europeus gastassem os seus orçamentos de defesa de si já muito mais

9 Também a operação militar Concordia da UE na Macedónia, de estabilização do processo de paz, em substituição da operação da NATO Allied Harmony, em 2003, recorreu aos acordos de Berlim Plus ao utilizar a sede da NATO em Le Mons.

10 A guerra de Kosovo em 1999 expôs significativas lacunas de equipamento entre as forças armadas dos EUA e os exércitos europeus, razão pela qual os EUA inicialmente rejeitaram a maioria das ofertas europeias de ajuda militar para a sua operação no Afeganistão logo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Além disso, os aumentos nos gastos de defesa dos EUA depois de 2001 - especialmente com novas tecnologias - exacerbou as preocupações americanas sobre a crescente lacuna da capacidade militar transatlântica. Keohane (2012: 31).

baixos do que o americano, nas prioridades de paz como operações de *peacekeeping*, em vez de desenvolverem capacidade militares como os EUA.

De facto, a forma como os cortes têm sido feitos, sem consulta ou coordenação entre os países da UE e da NATO, sem preocupação com a duplicação, e em função de políticas nacionais e das consequências que a soma dos vários cortes nacionais têm para a eficácia e capacidade de defesa global, tem dificultado uma cooperação multilateral mais eficaz. A relação NATO-UE depara-se ainda com questões como a divisão de trabalho e a alocação de capacidades dos Estados-membros, acentuadas pela falta de um enquadramento estratégico para o relacionamento bilateral, um quadro sucessor dos Acordos de Berlim Plus de 2002.

No futuro, os europeus, que nunca decidiram, sem preocupação, a intervenção num conflito, terão ainda maior dificuldade em resolverem se querem ou não intervir num conflito. Sem a liderança ou mesmo o envolvimento direto dos EUA, os europeus estarão mais relutantes em entrar em guerra. Mas se o decidirem não conseguirão garantir uma capacidade semelhante à dos EUA com capacidade adequada para destruir defesas aéreas inimigas, com capacidade de comunicação criptografada, direcionamento e precisão a uma escala maciça. Os europeus não conseguem garantir o mesmo nível de sofisticação porque não possuem ativos semelhantes e, portanto, a condução europeia da guerra e das operações será diferente, menos *high-tech*, potencialmente com um maior número de mortes civis e a custar mais vidas a mais aliados.¹¹ Por isso, os governos europeus terão de definir o tipo de missões e operações que serão capazes de realizar — sozinhos, em cooperação com outros Estados-membros, ou com outros parceiros da NATO e até aliados em outras regiões do mundo (Institute for Security Studies, 2013).

À dificuldade na tomada de decisão no seio da UE acresce o fraco *defence procurement* e a insuficiente modernização o que poderá, segundo alertou o antigo secretário da defesa norte-americano, Robert Gates, em princípios de 2010, correr o risco de levar a uma “cultura de desmilitarização na Europa”, uma situação “onde grande parte do público em geral e da classe política são avessos ao uso da força militar e aos riscos que lhe estão associados”. Um ano mais tarde, em junho de 2011, Gates alertava para “um futuro obscuro senão mesmo sombrio para a aliança transatlântica” ao incorrer na “possibilidade muito real de irrelevância militar coletiva” devido à ausência de vontade política e capacidades militares insuficientes (Shanker, 2011). Para os EUA, a preocupação principal na relação entre a NATO e a UE centra-se em dois pontos: primeiro, no desenvolvimento de capacidades militares do lado dos europeus para que a Europa seja mais eficaz na defesa da segurança europeia; segundo, na aceitação das responsa-

11 Sobre a individualização do papel da UE no uso da força militar ver, por exemplo, Vennesson (2009).

bilidades dos países europeus em custearem os encargos financeiros e humanos envolvidos.

A crise da Líbia, em março de 2011, revelou as insuficiências nas capacidades dos europeus que conduziram o patrulhamento aéreo da *no-fly zone* da NATO com déficit de munições inteligentes e facilitadores militares, de equipamentos de combate e vigilância e de reabastecimento aéreo, lacunas que tiveram de ser preenchidas em quase 90% dos casos pelos Estados Unidos.¹² As missões da UE, em geral, constata-mos défices de capacidades no transporte aéreo estratégico, reabastecimento aéreo, vigilância e reconhecimento, satélites, transporte e helicópteros de ataque, e instalações de evacuação aeromédica. Como afirmou Catherine Ashton: “A escolha é simples: ou cooperamos para adquirir capacidades ou arriscamos perder essas capacidades no seu todo” (European Defense Agency, 2013a). Mesmo para missões menores, como as missões de formação da UE no Mali e na Somália, a UE ainda tem uma grande dificuldade em assegurar a disponibilidade de elementos fundamentais. Contudo, a maioria dos europeus permanece relutante em proceder a uma partilha efetiva e substancial através do *pooling and sharing*.

Apesar da existência do código de conduta de *pooling and sharing* sobre capacidades de defesa – sobre a partilha de capacidades de defesa, não a criação de capacidades comuns; o aumento da autonomia e não a perda de soberania nacional; o desenvolvimento e aquisição de tecnologias de utilização dual civil e militar – não há consenso sobre como definir uma abordagem equilibrada para a aquisição de capacidades militares, tanto para aquelas destinadas a apoiar as operações de defesa territorial (por exemplo, com mísseis *Patriot*) como para as operações expedicionárias (por exemplo, com transporte aéreo). Por seu turno, não há concordância quanto à alocação de recursos: a Polónia, por exemplo, foi criticada por alguns países-membros da NATO por querer aplicar verbas à compra de armamento (mísseis *Patriot*) para a defesa territorial, i.e. equipamento militar para a dissuasão de ataques convencionais (potencialmente da Rússia). Com o agudizar das relações entre o ocidente e a Rússia devido à crise na Ucrânia/Crimeia, com o envio de tropas russas para a aparente defesa de cidadãos russos nesse território ucraniano, em fevereiro de 2014, os receios de países vizinhos como a Polónia reforçam o sentimento de insegurança e conseqüentemente refletem-se no *lobbying* desses países na definição de alocação de verbas para o desenvolvimento de capacidades militares.

12 Para não referir as significativas divergências políticas quanto à atuação na Líbia. Uma resposta europeia no âmbito da PCSD não foi considerada e a NATO avançou, sob iniciativa da França e do Reino Unido; os EUA mudaram de atitude no último momento e a Alemanha absteve-se na votação 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a aplicação de uma zona de exclusão aérea.

Na UE, o mecanismo de *pooling and sharing* prevê que as capacidades para operações complexas e de tecnologia avançada, são melhor otimizadas quando os europeus atuam em conjunto. Contudo, o esforço de defesa da Europa permanece fragmentado, com os Estados-membros continuamente avessos a partilhar capacidades militares com os parceiros, mesmo em projetos como o reabastecimento ar-ar ou o treino naval e a dedicarem recursos insuficientes à colaboração entre Estados-membros (Keohane, 2013). Igualmente os Estados que são membros da União Europeia e da NATO decidem o planeamento da defesa nacional de forma individual, com pouca ou nenhuma referência a um Estado vizinho ou parceiro. Este défice de coordenação com a NATO ou com os membros da UE, reflete-se na forma como os ajustamentos orçamentais são feitos, pouco coordenados, correndo o risco da duplicação e da redução da eficácia das capacidade e da operabilidade de respostas europeias no seio da PCSD ou entre os Estados europeus na fraca coordenação na aquisição de equipamento de defesa.

O Quadro de Ghent sobre o Desenvolvimento de Capacidades Militares, adotado pelo Conselho Europeu em 9 de dezembro de 2010, tentou responder a este défice com a cooperação multilateral através da especialização e partilha de funções entre os Estados-membros. Assim, os Estados-membros fariam um levantamento a fim de identificar quais as capacidades que manteriam a nível nacional; as capacidades para as quais contribuiriam através de *pooling and sharing* com outros Estados-membros e quais deixariam de contribuir. Isto garantiria que a cooperação estruturada permanente (PESCO) prevista no Tratado de Lisboa pudesse assegurar uma cooperação que permitisse a especialização e a partilha de custos e evitasse a duplicação e o custo exponencial de 28 estruturas de defesa individuais. Os Estados-membros, contudo, resistem a aplicar o Quadro de Ghent, já que significa que terão de optar entre os setores onde irão manter capacidades e aqueles dos quais abdicarão possuir uma capacidade de defesa efetiva e logo, reduzir o leque opcional de áreas de capacitação. Nesse sentido, Faleg e Giovannini sugerem que uma boa articulação entre a cooperação reforçada proposta pelo Tratado de Lisboa e a abordagem de *smart defence* da NATO, assim como a revitalização do Quadro de Ghent pode levar a uma maior cooperação no fornecimento de *hardware* estratégico, a partilha de recursos para os programas de Investigação e Desenvolvimento (I&D) e da efetiva realização de um mercado europeu de equipamentos de defesa não-estratégicos (Faleg, 2012).

O *pooling and sharing* incide sobre duas áreas: primeiro, na área do equipamento estratégico, uma abordagem de “melhores práticas” (por exemplo, o papel da EADS no setor aeroespacial) poderia produzir repercussões importantes e criar efeitos de replicação em equipamento militar pesado para as forças terrestres e no setor naval. Face à crescente importância das operações navais dentro da PCSD, investir desta forma no setor marítimo aumentaria a segurança marítima (como a Operação

Atlanta). Segundo, no domínio dos programas de I&D, uma cooperação mais estreita entre Estados-membros, a Agência Europeia de Defesa (AED) e a Comissão Europeia poderia criar sinergias para uma melhor definição das prioridades estratégicas e divisão do trabalho (Faleg, 2012). A EDA, que tem cooperado com os departamentos de defesa nacionais dos Estados-membros sobre *pooling and sharing*, coopera também com o ACT afirmando-se gradualmente como elo importante na cooperação entre a UE e a NATO.

Como afirma Daniel Keohane, “o debate europeu sobre *pooling and sharing* tem-se, por vezes, centrado demasiadamente em objetivos quanto ao equipamento e não suficientemente sobre outros aspetos importantes, tais como *pooling and sharing* da produção e aquisição de equipamento. Os programas de aquisição de equipamentos refletem em grande parte prioridades nacionais em vez de europeias. Segundo a Agência de Defesa Europeia, em 2010, os Estados-membros da UE gastaram pouco mais de 34 biliões de euros em investimentos na aquisição de equipamentos, mas apenas 7,5 biliões de euros em programas de colaboração, pouco mais de 20% do total. Há um tremendo desperdício nos gastos de defesa europeus. Por exemplo, há treze produtores de aviões, dez de mísseis, nove de veículos militares e oito de navios; por outro lado, os EUA - com o dobro do tamanho do mercado - tem doze produtores de aeronaves, cinco de mísseis, oito de veículos militares e apenas quatro de navios.” (Keohane, 2012: 38). O resultado dessa fragmentação nacional é uma duplicação de desenvolvimento e produção e padrões diferentes de equipamento o que diminui a interoperabilidade militar. Como consta das conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2013, “a fragmentação dos mercados europeus de defesa põe em risco a sustentabilidade e competitividade da indústria de defesa e segurança da Europa” (European Council, 2013). Para além do *pooling and sharing*, o reforço da capacidade operacional da UE está previsto no Tratado de Lisboa, através do mecanismo da Cooperação Estruturada Permanente (CEP), que possibilita a um subconjunto de países da UE cooperarem mais estreitamente em questões de segurança e defesa.¹³ Devido às variações nas capacidades militares e ambições entre os membros da UE, a utilidade deste mecanismo reside no facto de prever formas de integração militar - não só a cooperação - entre os governos participantes. A dificuldade centra-se na definição dos critérios de seleção dos grupos para constituir a CEP e encontrar um equilíbrio entre eficácia e legitimidade (Keohane, 2012).

13 A “cooperação estruturada permanente” (Artigo 46.º) possibilita aos Estados-membros que possuem as capacidades e a vontade política “proceder de forma mais intensiva no desenvolvimento das suas capacidades de defesa” através de iniciativas *ad-hoc* de pelo menos nove Estados, o que representa uma inovação significativa, já que dá um impulso para que um pequeno grupo de Estados exerça uma política externa e uma política de defesa concreta.

Operações

No que se refere à parceria UE-NATO, a declaração final da cimeira de Chicago, de 2012, afirmou que: “a NATO e a UE devem continuar a trabalhar para melhorar a cooperação prática em operações, ampliar as consultas políticas e cooperarem mais no desenvolvimento de capacidades. A NATO e a UE cooperam em operações de gestão de crises, num espírito de reforço mútuo, em especial no Afeganistão, Kosovo e no combate à pirataria. A NATO reconhece a importância de uma defesa europeia mais forte e mais capaz. A NATO reconhece também as preocupações constantes dos aliados fora da UE e dos seus contributos significativos para o reforço das capacidades da UE para enfrentar os desafios de segurança comuns. Para a parceria estratégica entre a NATO e a UE, o envolvimento pleno dos aliados não pertencentes à UE nesses esforços é essencial. Neste contexto, a NATO irá trabalhar em estreita colaboração com a UE, para garantir que as iniciativas de *smart defence* e de *pooling and sharing* sejam complementares e se reforcem mutuamente” (NATO, 2012). Na realidade, a UE está melhor posicionada para seguir a abordagem do *comprehensive approach* porque tem mais experiência do que a NATO, com competências adicionais que poderia operacionalizar para situações pós-conflito de reconstrução de estruturas de governação e de desenvolvimento.¹⁴ Como se lê na Estratégia Europeia de Segurança, “em contraste com a ameaça maciça visível da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar; nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares. Cada um requer uma mistura de instrumentos” (Conselho da União Europeia, 2003: 7). A UE dispõe de uma *toolbox* de recursos civis, o que lhe confere a possibilidade de um mandato amplo, na resposta a situações de crise que possam surgir, que inclua, por exemplo, uma atuação na área da reforma do setor de segurança, nomeadamente o treino da polícia ou a aplicação do direito.

Contudo, estas garantias mútuas e uma retórica que não definiu um quadro de atuação que esclareça as missões de gestão de crises onde deva ser a NATO ou a UE a atuar, continuam insuficientes para criar sinergias institucionais eficazes. No que se refere à constituição de operações expedicionárias, as respostas europeias continuam insuficientes à instabilidade política em África e no Médio Oriente, em países como a Síria, o Egito e a Líbia, ou o Mali e a República Centro-Africana. Através da sua PCSD, a UE tem efetuado missões militares de alcance limitado para uma estabilização a longo prazo dos países em conflito: em fevereiro de 2013 a UE iniciou uma missão de treino das forças armadas do Mali (EUTM Mali), e em fevereiro de 2014 decidiu-se a missão militar na República Centro-Africana (EUFOR RCA). Mas em parte tem sido a França, na defesa dos seus interesses em África, o país europeu

14 Sobre a abordagem da *comprehensive approach* da União Europeia ver Barry (2012).

a definir uma política de intervenção que visa estabilizar estes países, onde tropas francesas, em conjunto com soldados da União Africana, asseguram a estabilidade. A UE, ou os Estados-membros com interesses diretamente envolvidos, apenas atuam de forma *ad hoc* e não no seguimento de uma norma de intervencionismo reveladora de uma ambição estratégica da PCSD. Se, por um lado, o *comprehensive approach* não invalida a necessidade de uma resposta diferenciada *ad hoc*, a cada caso em concreto, assente numa avaliação da situação no terreno, os europeus, com os EUA e a NATO, deveriam clarificar os moldes de intervenção e a ambição estratégica, também com base numa revisão do enquadramento bilateral dos Acordos de Berlim Plus.

A região do corno de África constitui um exemplo de alguma cooperação entre a NATO e a UE e exemplifica a *comprehensive approach* da UE. A operação UNAVFOR ATALANTA, lançada em dezembro de 2008, a primeira operação naval da UE, tem como objetivo garantir a segurança marítima (do comércio marítimo) na costa da Somália e a proteção de navios do World Food Programme de ataques piratas. O Strategic Framework para o Corno de África, de 14 de novembro de 2011, definiu a *comprehensive approach* para essa região: a operação EUCAP Nestor, aprovada em dezembro de 2011, para apoiar a capacitação marítima regional no Corno de África e Oceano Índico Ocidental. Na gestão de crises internacionais, a eu e a NATO deveriam intensificar esforços cooperativos multilaterais, por exemplo, através da capacitação e da Reforma do Setor da Segurança (RSS), através da formação de uma força de polícia e do Estado de direito, como se tem tentado, com sucesso muito limitado, no Afeganistão. A intensificação de trocas regulares de informações e de avaliações situacionais entre a NATO e a PCSD/UE, a prestação de potenciais novas formas de apoio operacional, a intensificação de programas de capacitação da segurança marítima, na luta contra a pirataria, combate às drogas e combate ao terrorismo podem igualmente dar mais conteúdo à “parceria estratégica”.

Divergências sobre a Defesa Europeia: Autonomia e Ambição Estratégica

Manter a defesa europeia e a defesa transatlântica num nível mínimo de coesão é problemático quando a cooperação multilateral entre a UE e a NATO é condicionada por um aglomerado de identidades de defesa diversificado e engloba os 28 países da UE envolvidos na PCSD, os 22 Estados-membros da NATO e os 26 Estados que integram a Agência Europeia de Defesa (AED), o que dificulta a definição de padrões de harmonização ou mecanismos de monitorização que efetivem uma cooperação multilateral mais eficaz. A capacidade da UE para agir e exercer influência é limitada pela natureza complexa da sua estrutura, um Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) recente, por uma gestão insuficiente na partilha de recursos e pela ausência de uma verdadeira vontade política e ambição estratégica comum, peran-

te o quadro de contínua crise económica e a ausência de partilha de uma cultura estratégica comum quanto ao uso da força militar que identifique objetivos e ameaças comuns (Rynning, 2010).

Esta diversidade de culturas estratégicas traduz-se em perspetivas diferenciadas quanto ao papel das instituições de segurança e defesa, das forças armadas, assim como ao papel dos EUA dentro da NATO ou ao conceito de *comprehensive approach* (Farrell, 2010). Por seu turno, persiste a discrepância na abordagem da PCSD entre os três grandes Estados-membros o que se tem traduzido numa divisão na política de segurança e defesa europeia entre os Estados para os quais o desenvolvimento de capacidades é pressuposto para a projeção de poder, e os Estados que possuem uma PCSD com um denominador comum mínimo. Para o Reino Unido o relacionamento estratégico com os EUA e a NATO continua prioritário na definição da política de segurança e defesa britânica (Korteweg, 2013a). Apesar de ter sido um dos países impulsionadores da então PESD, com a França, em Saint-Malo, em dezembro de 1998, Londres revela um crescente desinteresse pela PCSD, opondo-se a uma revisão da Estratégia Europeia de Segurança (EES), à Cooperação Estruturada Permanente (CEP) ou à ideia de um quartel-general autónomo da UE.

Na relação entre a França e a Alemanha pode-se identificar outra razão, senão a causa principal, para o lento avanço da PCSD. Paris não encontra em Berlim um interlocutor interessado em aprofundar uma política de segurança e defesa eficaz, assente na melhoria das capacidades militares e articulada com uma política de atuação externa credível como resposta aos desafios da vizinhança europeia. Por isso, após a reintegração da França na estrutura militar da NATO, em 2008, Paris tem vindo a reforçar a sua política de segurança fora das estruturas da UE. Frustrada com a impossibilidade de se avançar coletivamente e no quadro multilateral para uma PCSD credível, a França assinou com o Reino Unido, em novembro de 2010, os acordos de Lancaster House, um tratado bilateral de cooperação militar, fora do âmbito da PCSD, doze anos após a França e o Reino Unido terem dado o impulso decisivo à PCSD, pelo Tratado de Saint-Malo. Este Tratado franco-britânico de cooperação de defesa e segurança prevê uma maior partilha de equipamento (*drones*, comunicações via satélite, porta-aviões e acesso mútuo a mercados de defesa, cooperação tecnológica e industrial e uso comum de instalações). Devido aos constrangimentos da crise económica, contudo, Paris e Londres deparam-se com dificuldades na implementação dos projetos militares acordados há quatro anos, o que incute limites sobre esforços de colaboração multinacional para melhorar a eficácia das capacidades em face da diminuição dos orçamentos de defesa.

Por seu turno, a Alemanha, como um dos três grandes Estados da UE, continua a ter um papel *low-profile* na PCSD. Não esteve em Saint-Malo, em 1998, na definição da EES, em 2003, insistiu na definição essencialmente civil da estratégia e mantém uma postura conceptualmente relutante quanto ao uso da força militar

em intervenções internacionais. O interesse alemão na PCSD é diferente do francês. Enquanto a França, juntamente com o Reino Unido, pretende garantir a melhoria das capacidades militares europeias, a Alemanha tenta colmatar os défices militares através do *pooling and sharing* com aliados europeus concentrando-se nas áreas de formação, logística e estruturas de comando e não tanto nas competências estratégicas como Paris ou Londres. A Alemanha poderia assumir um papel mais assertivo mas permanece constrangida por condicionantes históricas e identitárias, segundo as quais a Alemanha se entende como uma potência civil cuja ação externa é orientada primordialmente por considerações económicas e pela permanência de uma cultura de relutância quanto ao uso da força militar (Daehnhardt, 2013). Acresce a estes fatores uma opinião pública cética e um parlamento cauteloso quanto à manutenção de uma política de participação ativa de tropas da Bundeswehr em missões militares internacionais. Contudo, os recentes discursos do presidente da República da Alemanha, Joachim Gauck (Der Bundespräsident, 2014), do ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier (German Federal Foreign Office, 2014) e da ministra da Defesa, Ursula von der Leyen (German Ministry of Defence, 2014), na Conferência de Segurança de Munique, em fevereiro de 2014, parecem sugerir uma vontade política de a Alemanha assumir maiores responsabilidades na política internacional.

A cooperação bilateral franco-britânica fora do quadro comunitário e a marginalização voluntária da Alemanha na política de segurança e defesa europeia produz duas consequências: primeiro, enfraquece a PCSD e segundo, diminui as possibilidades de consolidação de uma relação efetiva entre a NATO e a UE/PCSD. Por um lado, sem o envolvimento dos dois países militarmente mais capacitados – a França e o Reino Unido - a UE não tem capacidade para realizar operações militares de médio porte. Por outro lado, sem a concretização de uma relação efetiva entre a NATO e a UE/PCSD, os Estados Unidos perdem o interesse em continuar estrategicamente vinculados à Europa, se os europeus não aceitarem uma maior partilha de encargos e repartição de responsabilidades e o Reino Unido se distanciar da defesa europeia. Que Estados europeus mais pequenos podem contribuir positivamente para a cooperação de defesa multilateral é demonstrado com a cooperação militar regional entre os Estados nórdicos. Como refere Hanna Ojanen (2014), “um modelo nórdico distinto de cooperação de defesa fortalecida emergiu incluindo discussões relevantes sobre *joint ownership* de equipamento de defesa ou a organização conjunta de controlo aéreo e marítimo.”. Em 2009 foi criada uma estrutura de cooperação para a cooperação de defesa nórdica (NORDEF), abrangendo cinco áreas: desenvolvimento estratégico, capacidades, recursos humanos e educação, treino e exercícios e operações. Nesse ano o antigo ministro da defesa norueguês Thorvald Stoltenberg apresentou uma lista de treze propostas para a cooperação nórdica na política externa e de segurança (Stoltenberg, 2014).

Em resumo, persistem as divergências entre os Estados, em última instância sobre se a defesa (pela NATO principalmente) se deve orientar primordialmente para a defesa territorial na Europa – como pretendem muitos dos novos membros da Europa de leste, receio acionado ainda mais perante a crise na Ucrânia e as ações revisionistas da Rússia, ou se é na criação de capacidades expedicionárias, a utilizar na vizinhança alargada da Europa, i.e no Médio Oriente e Norte de África, que a NATO e UE deverão atuar.

A Cimeira da NATO em Setembro de 2014

Estas divergências refletem-se também na definição do futuro da NATO. O distanciamento das intervenções liberais internacionais pelas opiniões públicas ocidentais mas também por algumas elites europeias e americanas é acentuado pelo fim da missão da ISAF no Afeganistão no final de 2014 e o fim de operações militares multinacionais de larga escala (Hopgood, 2013). Estes fatores irão mudar a perceção sobre a natureza da NATO, os objetivos futuros da organização num cenário pós-Afeganistão e a futura tipologia de guerra em que a Aliança se poderá ver envolvida no futuro. No mundo pós-intervenções no Iraque e Afeganistão e para conter o risco de irrelevância militar e política, a NATO terá de redefinir o seu papel e os critérios para as operações futuras (Shea, 2013). Isto será discutido na cimeira da NATO no País de Gales em 6 de setembro de 2014 (Kamp, 2013; Shea, 2013). Que tipo de aliança será a NATO após a reorientação estratégica dos Estados Unidos para o Pacífico, e o fim da missão da ISAF no Afeganistão no final de 2014? Para definirem o papel da NATO no século XXI, os países membros da Aliança terão de encontrar um compromisso nas suas posições sobre os domínios em que a NATO deverá atuar, e onde não o deverá fazer, sobre a natureza da próxima guerra e conseqüente operação em que a NATO se poderá ver (ou não) envolvida. A intervenção internacional no Afeganistão reuniu três comandos militares numa missão antiterrorismo conduzida pelos EUA, um comando norte-americano de intervenção mais convencional, e a força da NATO, o que revelou problemas de coordenação estratégica. Apesar do mandato do Conselho de Segurança da ONU, como refere um estudo do Parlamento Europeu, “as atividades militares no Afeganistão eram uma mistura de missões antiterrorismo, de contrain-surgência e de manutenção da paz levadas a cabo por diferentes unidades nacionais em estratégias que foram, na melhor das hipóteses, apenas vagamente coordenadas.” (European Parliament, 2013: 36).

A cimeira de Gales será também relevante para a PCSD. Primeiro, porque a reorientação estratégica dos EUA coloca o ónus da responsabilidade pela segurança e defesa da Europa cada vez mais nas mãos dos europeus. Segundo, porque como cimeira pós-Afeganistão, a redefinição da identidade internacional da Aliança tem conseqüências sobre como os europeus definem a parceria estratégica UE-NATO. Por último, porque a Aliança deverá redefinir o seu nível de ambição, ca-

pacidade de ação e defesa adequada neste novo contexto estratégico. No quadro de uma estratégia de cooperação partilhada, subsiste, no entanto, a convicção de que a convergência estratégica entre EUA e a Europa se desenvolverá apenas se os europeus melhorarem as suas capacidades militares, revelarem uma capacidade de ação estratégica autónoma e assumirem mais responsabilidade pelo quadro securitário alargado da sua vizinhança, através da NATO, ou através da PCSD. Foi esta a declaração de intenções no Conselho Europeu de dezembro de 2013 que deu uma nova visibilidade à PCSD com declarações de compromisso dos Estados-membros sobre a eficácia, o desenvolvimento das capacidades de defesa e o fortalecimento da indústria europeia de defesa. Será crucial ver estas declarações de intenções traduzidas em ações concretas que representem um reforço da segurança e defesa dos países de ambos os lados do Atlântico. Os problemas da defesa europeia persistem, contudo, acentuados pelos cortes orçamentais na defesa em quase todos os Estados-membros, incluindo a Alemanha e o Reino Unido e pela divergência que persiste entre Paris, Londres e Berlim e outros países quanto ao papel que a UE deve assumir enquanto ator de segurança internacional na gestão de crises e resolução de conflitos.

Considerações Finais

Nenhum destes pontos críticos apontados invalidam o reconhecimento da manutenção do interesse de ambos os lados do Atlântico no capital de segurança e defesa dos 65 anos da NATO e da necessidade dos europeus se afirmarem estrategicamente como ator de segurança e defesa. Mas levam a quatro considerações finais. Em primeiro lugar, o peso da relação transatlântica, que nunca foi uma relação equilibrada, pesa desfavoravelmente para o lado europeu. Se o objetivo é a afirmação da UE enquanto ator de segurança internacional, o seu *soft power* deve ser complementado por instrumentos de *hard power* e pela credibilidade de os usar. Isto não significa uma desvalorização do *soft power* como instrumento preferencial da UE para uma PESC que valoriza a dimensão civil da segurança, prevenção de conflitos e gestão de crises.

Em segundo lugar, a UE deve definir uma ambição estratégica mas reconhecendo os limites da operacionalização dessa capacidade pretendida. A eficiência da PCSD, até hoje, revelou-se mais em missões civis, de curta duração envolvendo pouco pessoal e equipamento pouco sofisticado; ou seja, segundo a categoria tradicional de poder militar, a abrangência da PCSD é limitada. Apesar da importância de categorização da União Europeia enquanto potência normativa, ética e civil, ou tradicional/militar, considera-se que é essencial que se reconheça o complemento entre as duas dimensões.

Em terceiro lugar, isto prende-se com a necessidade de a UE afirmar a sua autonomia estratégica. Para poder fazê-lo tem que definir quais são os seus interesses

estratégicos, o que passa pela capacidade para conduzir operações militares autônomas sem que para isso tenha que recorrer aos meios militares da NATO.

Por último, estas três considerações não implicam uma rutura no relacionamento entre UE e NATO na política de segurança e defesa e poderiam mesmo contribuir para reforçar uma relação de complementaridade com os EUA. Na realidade, os Estados europeus não têm alternativa a um aprofundamento de cooperação: é irrealista esperar que haja financiamento adicional para a defesa, o que só aumenta a necessidade de cooperação. Uma operacionalização do Quadro de Ghent bem-sucedida depende da despolitização do debate e da articulação e complementaridade com a agenda da NATO. O resultado será uma comunidade de segurança transatlântica mudada; com uma UE com uma política de segurança e defesa crescentemente autónoma como mais-valia e não um fardo para os EUA. E não se trata de proceder a uma divisão de trabalho: a UE não pode funcionar como a instituição que usa meios civis e a NATO a instituição que recorre a meios militares. A UE pode recorrer primordialmente aos seus meios de *soft power*, enquanto Estados-membros ou a NATO poderão recorrer primordialmente a meios de *hard power*.

Como vimos, o problema no relacionamento entre a UE e a NATO não é apenas uma questão de partilha de custos (*burdensharing*) mas adicionalmente uma questão de partilha de responsabilidades. Na realidade, o grande paradoxo do ocidente liberal é que ao mesmo tempo que advoga a defesa da democracia e dos direitos humanos e do intervencionismo liberal, ressent-se em pagar a fatura que esses princípios implicam. No cenário pós-Afeganistão nenhum Estado parece estar disposto a custear o preço da manutenção da ordem internacional; a periferia europeia, a sul e a leste, contudo, já demonstrou que continua a testar esse paradoxo.

Referências

- Acikmese, Sinem Akgul e Dimitrios Triantaphyllou (2012). "The NATO-EU-Turkey trilogy: the impact of the Cyprus conundrum". *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. n.º 12: 4, pp. 555-573.
- Andersson, Jan Joel *et al.* (2011). "The European Security Strategy: Reinvalidate, Revise or Reinvent?", The Swedish Institute of International Affairs, *Occasional Papers* N. 7. Disponível em <http://www.ui.se/eng/upl/files/79289.pdf>.
- Barry, Linda (2012). "European security in the 21st Century: The EU's comprehensive approach", *IIEA European Security and Defence Series*. Dublin: Institute of International and European Affairs, julho de 2012. Disponível em <http://www.iiea.com/publications/european-security-in-the-21st-century-the-eus-comprehensive-approach>.
- Biscop, Sven e Daniel Fiott (eds.) (2013). "The state of defence in Europe: state of emergency?" *Egmont Paper* 62. Disponível em http://www.ies.be/files/documents/Papers/academia-egmont.papers.62.U2124_16x24.pdf.

- Brattberg, Erik (2013). "Europe, Afghanistan and the Transatlantic Relationship after 2014". *SIPRI*, maio 2013.
- Checkel, Jeffrey T. (ed.) (2007). *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conselho da União Europeia (2003). *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- Costa, Oriol e Knud Erik Jorgensen (eds.) (2012). *The Influence of International Institutions on the EU: When Multilateralism Hits Brussels*. London: Palgrave Macmillan.
- Daehnhardt, Patricia (2010). "O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia", *Nação e Defesa* n.º 126. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 95-119.
- Daehnhardt, Patricia (2013, dezembro). "A Alemanha e as intervenções militares internacionais: a persistência da 'Kultur der Zurückhaltung'", *Relações Internacionais* n.º 40.
- Dempsey, Judy (2013). "The End of the Post-War Transatlantic relationship?", *Carnegie Europe*, 28 outubro 2013. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53438>.
- Der Bundespräsident (2014). *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*. Opening of the 50th Munich Security Conference. 31 de janeiro de 2014. Disponível em <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>.
- DoD (2011). "Remarks by Secretary Panetta at Carnegie Europe, Brussels, Belgium", 5 October 2011. *Dod News Transcripts*. Disponível em <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4895>.
- DoD (2012). *Sustaining US global leadership: Priorities for 21st century defense*. Departamento de Defesa dos EUA, janeiro de 2012. Disponível em http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.
- Duke, Simon (2008). "The Future of EU-NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition?". *Journal of European Integration*, vol. 30, n.º1, pp. 27-43.
- Dunne, Tim e Matt McDonald (2013). "The Politics of Liberal Internationalism". *International Politics*, vol. 50, n.º 1, pp. 1-17.
- EEAS (2013). *Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*. Disponível em http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf.
- European Council (2013). *Conclusions. European Council 19/20 December 2013*. EUCO 217/13, CO EUR 15, CONCL 8. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf.
- European Defence Agency (2013). *EU-US Defence Data 2011*. Disponível em <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/eu-us-defence-data-2011.pdf>.
-

- European Defence Agency (2013a). *European Defence Matters*. Issue 03. Brussels: European Defence Agency.
- European Parliament (2013). *EU Development Cooperation in Fragile States: Challenges and Opportunities*, Directorate-General for External Policies of the Union, abril 2013. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deve/dv/study_/study_en.pdf.
- Faleg, Giovanni e Alessandro Giovannini (2012, maio). "The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence. Making a Virtue of Necessity?". *CEPS Special Report*, no. 61, pp. 22-23.
- Farrell, Theo e Sten Rynning (2010). "NATO's transformation gaps: transatlantic differences and the war in Afghanistan", *The Journal of Strategic Studies*, vol. 33, n.º 5, pp. 673-699.
- Flockhart, Trine (s.d.). *NATO and EU: towards a constructive relationship?* Notre Europe - Institut Jacques Delors. Disponível em <http://www.notre-europe.eu/media/tgae20117bflockhart.pdf?pdf=ok>.
- German Federal Foreign Office (2014). *Discurso de Frank-Walter Steinmeier, na 50.ª Conferência de Segurança de Munique*. 31 janeiro 2014. Disponível em http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_MüSiKo.html.
- German Ministry of Defense (2014). *Discurso de Ursula von der Leyen, por ocasião a 50.ª Conferência de Segurança de Munique*. 31 de janeiro de 2014. Disponível em https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf.
- Graeger, Nina e Kristin M. Haugevik (2011). "The EU's Performance with and within NATO: Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practices". *Journal of European Integration*, vol. 33, n.º 6, pp. 743-757.
- Ham, Peter van (2013). "The Geopolitics of TTIP". *Clingendael Policy Brief* nº 23. Disponível em <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/The%20Geopolitics%20of%20TTIP%20-%20Clingendael%20Policy%20Brief.pdf>.
- Hamilton, Daniel S. e Frances G. Burwell (2009). "Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership", dezembro 2009. Disponível em http://www.acus.org/files/publication_pdfs/65/US-EUPartnership.pdf.
- Hopgood, Stephen (2013). *The Endtimes of Human Rights*, Ithaca: Cornell University Press.
- House of Lords (2011). *European Union Committee, Eight Report: the EU's Afghan Police Mission*, 16 fevereiro 2011.
- Howorth, Jolyon (2000). "European Integration and Defence: the Ultimate Challenge?". *Chaillot Paper* 43. Paris: ISS.
- Howorth, Jolyon (2007). *Security and Defence Policy in the European Union*. New York: Palgrave MacMillan, pp. 135-177.
- Howorth, Jolyon (2012). "CSDP and NATO Post-Libya: Towards the Rubicon?". *Security Policy Brief* nº35. Egmont Institute.

- IISS (2014). *The Military Balance 2014*. Disponível em <https://www.iiss.org/-/media/Images/Publications/The%20Military%20Balance/MilBal%202014/MB2014-Top-15-Defence-budgets-NEW.gif>.
- Institute for Security Studies (2013). "Enabling the Future: European military capabilities 2013-2025 challenges and avenues", *ISSUE Report* n.º16. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf.
- Kamp, Karl-Heinz (2013, setembro). "NATO's 2014 Summit Agenda". *NATO Research Paper* n.º97, pp. 1-8.
- Katzenstein, Peter Robert Keohane e Stephen Krasner (1998). "International Organization and the Study of World Politics". *International Organization*, 52: 4, pp. 645-686.
- Keohane, Daniel (2006, junho-julho). "Unblocking EU-NATO Cooperation". *CER Bulletin*, n.º48.
- Keohane, Daniel (2012). "Smart Defense and the Capability Challenge: Why NATO Needs the EU" em Riccardo Alcaro e Sonia Lucarelli, *Dynamic Change: Rethinking NATO's Capabilities, Operations and Partnerships*. Istituto Affari Internazionali, pp. 30-44. Disponível em <http://www.iai.it/pdf/dynamic-change.pdf>.
- Keohane, Daniel (2013). "EU Defence: The Capabilities and Credibility Conundrum" em Elvire Fabry (ed.), *Think Global - Act European IV - Thinking Strategically about the EU's External Action*. Disponível em <http://www.notre-europe.eu/media/tgae2013-synthese-sisdefence-keohane.pdf?pdf=ok>
- Koops, Joachim (2012). "NATO's influence on the EU as a security actor" em Oriol Costa e Knud Erik Jorgensen (eds.), *The Influence of International Institutions on the EU: When Multilateralism hits Brussels*. London: Palgrave Macmillan, pp. 155-185.
- Korteweg, Rem (2013, outubro-novembro). "EU cannot make up its mind about the US pivot". *CER Bulletin*, n.º92.
- Korteweg, Rem (2013a). "The EU and transatlantic relations" *Centre for European Reform*, março 2013.
- Lindley-French, Julian (2013). "EU-NATO: Playing at Defence". *Atlantic Council*, 12 dezembro. Disponível em <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/eu-nato-playing-at-defense>.
- Merlingen, Michael (2013). "A Toolkit for Evaluating the Design and Implementation of European Union Security and Defence Policy Mandates". *Review of European Studies*, vol. 5, n.º 3.
- Mölling, Christian (2012, junho). *Pooling and Sharing in the EU and NATO*. SWP Comments 18. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- NATO (2002). *EU-NATO Declaration on ESDP*. Press release 142, 16 December. Disponível em <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>.
-

- NATO (2011). *NATO Operations under a New Strategic Concept and the EU as an operational Partner*. NATO Parliamentary Assembly, 2011 spring session. Disponível em <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2441>.
- NATO (2012). *Chicago Summit Declaration, 20 may 2012*. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/SID-F2EA59E8-CDF0D8E8/natolive/official_texts_87593.htm?selectedLocale=en
- NATO (2013). "Secretary General stresses need for deeper NATO-EU cooperation". *NATO News*, 6 maio 2013. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/SID-889BC973-19C4D-CE2/natolive/news_100204.htm.
- NATO (2013a). "NATO Secretary General attends EU talks on European security and defence policy". *NATO News*, 19 novembro 2013. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/SID-D37C5028-D89A6C47/natolive/news_105053.htm.
- NATO (2013b). "NATO Secretary General Rasmussen: We need to invest in a strong partnership between NATO and the EU". *NATO News*, 9 setembro. Disponível em <http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/nato-secretary-general-rasmussen-we-need-to-invest-in-a-strong-partnership-between-nato-and-the-eu>.
- Ojanen, Hanna (2014). "Nordic Defence Cooperation – Inspiration for the EU or a lesson in matching expectations?" *TEPSA Policy Paper*.
- Peters, Ingo (2004). "ESDP as a Transatlantic Issue: Problems of Mutual Ambiguity". *International Studies Review*, vol. 6, n.º3, pp. 381-401.
- Rynning, Sten (2003). "The European Union: Towards a Strategic Culture?". *Security Dialogue*, vol. 34, n.º 4, pp. 479-496.
- Scheffer, Jaap de Hoop (2007). *NATO and the EU: Time for a New Chapter. Keynote speech by NATO Secretary General*. 29 janeiro 2007. Disponível em <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html>.
- Schimmelfennig, Frank (2003). *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shanker, Thom (2011). "Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future", *The New York Times*, 10 junho 2011. Disponível em http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html?_r=0&pagewanted=print.
- Shea, Jamie (2013, novembro). "NATO post-2014: Preserving the Essentials" em Sven Biscop e Daniel Fiott (eds.), *The State of Defence in Europe: State of Emergency*, Bruxelas: Egmont Institute e Institute for European Studies, pp. 27-32.
- Sjursen, Helene (2013). "A Mere Irrelevance? Assessing the EU's Foreign and Security Policy". *ARENA Working Paper* 7.
- Smith, Michael E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Michael E. (2013). "Institutionalizing the 'Comprehensive Approach' to EU Security", *European Foreign Affairs Review*, vol. 18, n.º 4, pp. 25-43.

- Smith, Simon John (2011). "EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue?". *European Security*, vol. 20, n.º 2, pp. 243-264.
- Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (2014). *Munich Security Conference*. Disponível em <https://www.securityconference.de/>.
- Stoltenberg, Thorvald (2009). *Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy*. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009. Disponível em http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic_report.pdf.
- Techau, Jan (2013). "Why good arguments won't save European defense". 19 novembro 2013. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53641>.
- Venesson, Pascal (2010). "Competing Visions for the European Union", *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, n.º 1, pp. 57-75.
- Venesson, Pascal Fabian Breuer, Chiara de Franco e Ursula C. Schroeder (2009). "Is There a European Way of War? Role Conceptions, Organizational Frames, and the Utility of Force". *Armed Forces & Society*, vol. 35, n.º 4, pp. 628-645.
- Wallander, Celeste (1999). *Mortal Friends, Best Enemies: German-Russian Cooperation after the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wallander, Celeste, Michael Barnett e Martha Finnemore (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Webber, Mark, James Sperling e Martin A. Smith (2012). "NATO and the European Union" in *NATO's Post-Cold War Trajectory: Decline or Regeneration*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 153-203.
- Witney, Nick (2011). "How to stop the demilitarisation of Europe". European Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR40_DEMILITARISATION_BRIEF_AW.pdfhttp://www.ecfr.eu/page/-/ECFR40_DEMILITARISATION_BRIEF_AW.pdf

O Drama Europeu: É Possível Regressar aos Fundamentos?

José Reis

Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigador do Centro de Estudos Sociais.

Resumo

O artigo analisa a noção e processo de integração europeia desde a sua fase “reconstrutiva e construtiva”, integradora e inclusiva até aos efeitos das condicionalidades regressivas e que têm vindo a desconstruir o edifício europeu. O autor parte da arquitetura institucional adotada pela UE na construção do espaço económico e monetário e questiona a sua viabilidade sem o acompanhamento de outros instrumentos de integração como o orçamento, a fiscalidade ou a proteção social e a interferência dos Estados-membros mais poderosos. Analisa o modelo de integração desejável, por comparação ao modelo vigente, em que o primado do económico se sobrepõe a outras prioridades do foro político, social e até cultural evoluindo da coordenação de políticas económicas para a adoção de uma moeda única. Reflete sobre as consequências desagregadoras do desenho institucional da UE, sobre os efeitos do financiamento das economias independentemente da ação reguladora e limitadora do Estado, da excessiva liberalização dos mercados, da deslocalização produtiva no plano mundial e do distanciamento da economia em relação à sociedade.

Abstract

The European Drama: Will it be possible to return to the founding principles?

The article examines the process of European integration from its “reconstructive and constructive” phase, with an integrative and inclusive scope, to the negative effects of conditionalities that have been affecting the European system. The author departs from the analyses of the European institutional architecture, adopted in the construction of the Economic and Monetary Union, to question its viability considering that it lacks other integrative elements such as: a common budget, fiscal regime and social protection, not to mention the interference of the most powerful member states. It analyses the current model of integration, where economy takes the lead and overcomes other political, social and cultural priorities, evolving from the coordination of economic policies to the adoption of a single currency. It discusses the destabilizing consequences of the EU institutional design and the effects of the financing of the economies independently from the state, the excessive liberalization of markets, the growing shift of world production and the distantiation of economy regarding societies.

A Construção Europeia: um Longo Percurso a Desmoronar-se ou uma Insustentabilidade Congénita?

Tanto a construção europeia desencadeada nos anos 50 como a integração comunitária portuguesa tornada irreversível nos anos 80 foram processos de indiscutível riqueza social e política. A criação e a posterior transformação de uma comunidade económica de seis países ricos e semelhantes, recém-beligerantes, numa larga união de economias e sociedades que aprofundaram a suas interdependências, apesar de serem profundamente diferentes, foi, provavelmente, um dos fenómenos mais originais da nossa contemporaneidade.

Na verdade, ao longo de várias décadas, terá predominado um conceito de integração próprio do pós-guerra em que se ia construindo uma dimensão supranacional ao mesmo tempo que se promovia a “reconstrução e reforço, só aparentemente paradoxais, de Estado nacionais que se viram capacitados para ancorar e pilotar, e logo para estabilizar e dinamizar, social e territorialmente, capitalismo assim tornados mais inclusivos” (CES, 2013: 20).

Pode admitir-se que essa conjugação “virtuosa” foi particularmente adequada a uma fase inicial – reconstrutiva e construtiva – e que ela manteria as virtudes de integração e inclusão em fases posteriores, nas quais se havia de dilucidar a natureza e a forma precisas de um grande espaço comunitário, enfim consolidado e estabilizado nos seus propósitos positivos. E das duas uma. Ou o quadro europeu assentava numa lógica tendencialmente federal em que a União consagrava, “puxando para cima”, a panóplia essencial de políticas que definem o chamado “modelo europeu”, assegurando assim quer a coordenação macroeconómica, realizando as grandes políticas orçamentais, fiscais, laborais, sociais e monetárias, quer o enquadramento das dinâmicas de especialização produtiva, de criação de capital fixo social e de organização do mercado de trabalho das diferentes “regiões”, através de princípios ativos de coesão territorial e política. Ou então o quadro europeu mantinha uma tensão positiva entre um nível comunitário que dispunha de mecanismos “leves”, embora crescentes, de coordenação entre Estados que continuavam a dispor de capacidades para organizar as dinâmicas territoriais nacionais, sem contudo o fazerem sob condicionalidades negativas ou em condições assimétricas estruturais relevantes. As políticas estruturais europeias (através de mecanismos com o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão) promoveriam a integração e evitariam as fraturas, ao mesmo tempo que se harmonizariam as políticas sociais, fiscais e laborais, de nível nacional.

Em qualquer dos dois casos anteriores, a União teria de se entender como portadora de “condicionalidades positivas”, isto é, como o nível onde, de uma forma ou de outra, se definiam os padrões construtivos de integração e harmonização. Isso seria o exato contrário do que conhecemos nos dias de hoje, em que a União é o bastião das condicionalidades regressivas da comunidade no seu conjunto e das periferias

em particular. Por isso, o que está em causa é procurar compreender que problema radical é que surgiu na Europa que desfez as circunstâncias positivas que a impulsionaram durante muito tempo e criou um ambiente de paralisia ou mesmo de desconstrução do edifício europeu. O que aqui se via defender é que esse problema foi a arquitetura institucional adotada para a construir a União Económica e Monetária, com a moeda comum que lhe corresponde. Tratou-se de uma deliberação – assumida e consciente – que assentou num longa e velha discussão, ganha por uns e perdida por outros, para a qual havia alternativas. Embora tal debate tenha decorrido em ambientes de maior penumbra do que os que acolhem as controvérsias públicas de hoje, impulsionadas pela crise e pela urgência, ele continha, no entanto, todas as dimensões do problema: a prioridade era da economia ou da política, da economia ou da moeda? Era possível uma integração monetária – que assumia um instrumento essencial da soberania, a moeda – sem os outros instrumentos dos Estados, como o orçamento, a fiscalidade ou proteção social?

Ora, sabemos-lo hoje com cruel clareza, a sujeição de economias em condições estruturais muito diferentes e com capacidades muito diversas a uma moeda forte, a uma financeirização profunda, a lógicas de privatização que tudo deram aos mercados, a um banco central atento ao sistema bancário mas hostil a necessidades de financiamento dos Estados, tudo isto, sem uma ação pública concertada por parte da União, introduziu uma rotura gravíssima que desviou o modelo europeu dos seus fundamentos mais nobres. Esta é uma das interpretações possíveis do atual drama europeu: a uma construção monetária deficiente, ortodoxa e desfasada de problemáticas europeias essenciais colocou em risco sério o que uma longa trajetória tinha estabelecido e consolidado. Evidentemente que uma outra leitura possível é a que assuma que este é o resultado de um problema congénito, cumulativo, sempre presente quer na “economia real” europeia dos alargamentos sucessivos e, portanto, da heterogeneidade crescente, quer na economia política da Europa, nas suas decisões fundamentais e no jogo de posições essenciais, tanto ideológicas como estratégicas. Nestas haveria de estar sempre bem salvaguardado o interesse dos mais poderosos, dos que definem a “regra do jogo”, o qual há de vir ao de cima, revelando a natureza precisa das deliberações tomadas em devido tempo.

O problema mais geral da integração europeia pode, assim, ser definido como o da tensão entre uma pulsão federal da União e uma generosa integração de Estados nacionais que convergiam em termos reais para a formação de um grande espaço económica, social e politicamente organizado através da generalização interna de princípios de bem-estar. Desse modo, a Europa capacitar-se-ia para desempenhar no mundo o papel de um grande ator dotado de identidade, não se diluindo nas lógicas competitivas que frequentemente predominam na esfera internacional.

Na verdade, o património do debate europeu do último meio século contém múltiplos exemplos das tensões intelectuais mais profundas que estiveram em cima da

mesa. Uma delas é a que consiste em discutir qual é a melhor via para desenvolver um processo original e difícil como é este de integrar nações e espaços económicos tão diversos e tão historicamente consolidados. É a via económica, a via política ou mesmo a via cultural? O que é que se deveria ter privilegiado na construção europeia? Tal discussão tanto percorreu os areópagos políticos europeus quanta atravessou a erudição económica e há momentos exemplares. Como é muito bem descrito por José Castro Caldas¹ (2013), o apelo de Winston Churchill, em 1946, para a criação dos Estados Unidos da Europa e a declaração de Robert Schumann de 1950 que optava por um método gradualista teve um respaldo forte num debate que para que podem ser convocados grandes nomes da economia como Friedrich Hayek, por um lado, e Gunnar Myrdal e Nicholas Kaldor, por outro. Na verdade, o horizonte comum era o da integração política, embora por caminhos e com finalidades radicalmente distintas. A opção pelo gradualismo não desfez o problema mas criou uma trajetória e um conjunto de perturbações que os tempos presentes nos permitem reconstituir nos seus termos mais essenciais. De facto, é possível notar como os problemas de hoje têm reminiscências antigas.

Lapidar é a posição de Myrdal e Kaldor: “a precedência do económico sobre o político tenderia a aprofundar divergências cumulativas no interior da união que culminariam na inviabilização do próprio projeto de união política”; “a integração económica em espaços não homogéneos tendia a aprofundar as desigualdades regionais preexistentes”. É este o dilema inclusão *vs.* fragmentação, que constitui indiscutivelmente uma longa tensão europeia.

Hayek colocava-se noutro plano e o que procurava a era impedir o “restricionismo”, isto é, a política económica ao nível nacional, pois isso limitaria a plena vigência dos princípios liberais da livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais, sem fatores não-mercantis que limitassem o “ajustamento” dos preços ou dos custos salariais. À União competiria “restringir a eficácia da política económica individualmente prosseguida pelos estados membros da federação”.

Quer dizer, onde nos dois primeiros autores havia uma conceção da política – da integração política – como instrumento ativo de superação dos problemas que a economia só por si geraria, em Hayek a União seria exatamente o apagamento da política, ou melhor, a política seria determinada e realizada pela economia através do neoliberalismo. Há que dizer que esta via era intrinsecamente um exercício pleno de economia política, sem a captura pela visão monetarista que, entretanto, já estava no centro das agendas como veremos de seguida. Não quer dizer, no entanto, que ambas as formas não realizassem, por caminhos diferentes, o mesmo resultado que hoje é tão dramaticamente parte dos nossos dias: a União surge essencialmente

1 As citações a propósito deste “debate” implícito entre Myrdal e Kaldor, por um lado, e Hayek, por outro, são deste texto.

como uma instância de confronto com os territórios europeus através de instrumentos de sujeição e sem princípios de ação que a aproximem de uma entidade capaz de articular as diferenças e muito menos de promover a concertação de um espaço harmonizado e atuante no plano internacional.

Relembre-se finalmente que a defesa do primado da integração política a figura de referência é Altiero Spinelli, que no Manifesto de Ventotene, escrito da prisão em 1941, defende “um sólido Estado internacional” e políticas públicas europeias que contrariassem os processos cumulativos de divergência e desintegração. É isto que torna mais notório o significado da opção que haveria de fazer com que a disputa fosse ganha pela via da economia gradualista e, de forma ainda mais restrita, pela via monetária. E isso ficou estabelecido cedo, em 1970, com o relatório de Pierre Werner, que assumiu a consenso dos países membros de então quanto à criação de uma união econômica e monetária; um processo por etapas que deveria durar dez anos, com início na coordenação de políticas econômicas (orçamental, fiscal, monetária) e apogeu no estabelecimento da convertibilidade plena das divisas, na eliminação das margens de flutuação das taxas de câmbio, ou mesmo na adoção de uma moeda única que “assegurasse a irreversibilidade do empreendimento”.

A Europa que nasceu dos propósitos de consolidar a paz e de resolver questões básicas associadas aos recursos econômicos – como o carvão e o aço para os quais se estabeleceu uma comunidade econômica cujo tratado foi estabelecido ao mesmo tempo que o tratado que instituía a CEE – haveria de prosseguir com a primeira política comum, a agrícola, e haveria alguns anos depois de identificar a política regional como foco essencial. Isto é, reconheceria que há problemas territoriais significativos que resultam de posições de desenvolvimento muito diferentes e que, na ausência de políticas de recuperação e coesão, se tornam cumulativamente divergentes, como bem avisar Myrdal.

Uma Europa excessivamente econômica, deficientemente cultural e insuficientemente política guiava-se, no entanto, por princípios da coesão, mesmo que não se descortinasse uma Europa social. É a este propósito que se pode perguntar o que foi a Europa dos grandes alargamentos: o projeto de um grande mercado interno ou ainda um projeto de integração justa? Eventualmente teria sido um grande mercado com dois elementos adicionais: proteção social e papel ativo do Estado na promoção de uma inserção favorável de cada nação na economia internacional (tradição social democrata e neomercantilista, respetivamente). Restaria saber em que medida isso seria possível com um orçamento comunitário que persistiu como sistematicamente marginal – ainda que com significado elevado no plano das transferências intracomunitárias, na medida em que a sua natureza, dimensão e objetivos se adequaram bem ao lançamento de contextos de desenvolvimento.

O problema, no entanto, subsistia. Não apenas a opção antiga por uma via econômica gradualista e, enfim, monetária estava tomada como as ideias de limitação

ou mesmo regressão dos mecanismos integradores (a começar pelo orçamento, sempre inferiores os termos estabelecidos) tendiam a reforçar-se à medida que a diversidade crescia com os alargamentos e as assimetrias tornavam novas formas com o reforço das posições estruturalmente dominantes do centro, sem reforço de mecanismos que as contrabalançassem. O caminho de Maastricht a Lisboa haveria de ser a estrada larga para uma regulação profundamente assimétrica e para o estabelecimento de um fratura intraeuropeia gravíssima.

O Que a UEM Fez à UE: uma Arquitetura Institucional Desintegradora, que Aprofunda a Crise

O que se passa no quadro europeu não está desacompanhado do que se passa no mundo. Há circunstâncias poderosas que o influenciam e às quais a União se tem adaptado conspicuamente, em vez de lhes dar uma resposta própria através da qual não apenas se defendesse dos seus efeitos nocivos como aproveitasse para afirmar um modelo de maior justiça e capacidade coletiva. O que está para lá da União são, sobretudo, duas coisas. A primeira é a financeirização, isto é a concentração do poder de financiamento da economia em mercados estritamente vinculados à remuneração de capitais, incluindo através da especulação, sem lugar para uma intervenção pública autónoma e para limites à circulação e ao poder de financiamento desses capitais. Neste contexto, as esferas públicas tornam-se tão dependentes como qualquer outro ator económico dos “ativos” financeiros que circulam no mundo. E eles já não são já um instrumento cuja utilização vise assegurar uma mediação regulada entre poupança e investimento. São antes detentores de poder de comando sobre a economia e a sociedade. A segunda circunstância é a que se relaciona com a Organização Mundial do Comércio (OMC) e com as deslocalizações produtivas no quadro mundial, de que aqui não tratarei.

Estas circunstâncias tornaram-se tumultuosas nos tempos correntes: a entrega do financiamento e do crédito internacionais aos mercados liberalizados e à especulação desencadeou uma crise financeira e esta transformou-se rapidamente numa crise económica profunda e certamente prolongada, mal a turbulência se manifestou num sistema bancário desregrado e as lógicas prevalecentes quase assumiram a forma de “vício”.

Em termos muito gerais, vale, no entanto, a pena relembrar que, de forma mais profunda, estivemos e estamos perante dois fenómenos incontornáveis e de natureza mais geral. Um deles consistiu no facto de a função social do crédito e do financiamento se ter desconectado radicalmente da economia e dos objetivos de geração de riqueza e de promoção das capacidades individuais e coletivas, em favor de uma autonomização descontrolada da intermediação financeira e da especulação. O que devia ser instrumental tornou-se fonte das normas e assumiu capacidade de mando. O segundo fenómeno – porventura o mais profundo – resultou da própria descon-

xão da economia relativamente à sociedade. A economia deveria ser entendida como um sistema de provisão e uso de bens e serviços e como um processo de geração de bem-estar e de melhoria das capacidades humanas, tanto individuais como coletivas. E, assim sendo, a economia e a sociedade terão de ser concebidas como duas realidades articuladas. Quer dizer, a economia não pode ser alheia ao conjunto plural de indivíduos e organizações e aos padrões culturais e institucionais que eles estabelecem, bem como aos compromissos e objetivos que resultam do conflito e dos acordos que as comunidades humanas vão gerando. Mas bem sabemos que esta relação se inverteu à medida que tendeu a prevalecer uma noção normativa e redutora da economia, em que esta se impõe à sociedade, em vez de com ela se relacionar positivamente. Este duplo processo de “desligamento” originou situações generalizadas de insustentabilidade, que agora não se limitam ao domínio financeiro, visto que dizem respeito aos próprios domínios económicos e sociais, para já não referir os ambientais. O que parece claro é que o quadro de circulação e disponibilização de capitais escapou quer a formas de regulação ajustadas, quer à presença prudente de um conjunto plural de mecanismos de alocação de recursos, com a enorme fragilização da esfera pública. Pelo contrário, caminhou-se para uma solução única, totalizante e, seguramente, totalitária – a dos mercados sem fim. O resultado mais evidente foi uma multiplicação de situações turbulentas, que desencadearam irracionalidades, fomentaram desigualdades, consolidaram periferias e reforçaram assimetrias. Como seria, aliás, lógico esperar-se, em vista da “desconstrução” social e económica a que comecei por aludir. Esta crise é, pois, o culminar destes processos e apresenta-se, por isso, como um poderoso fator de insustentabilidade social e política. Acontece que, num contexto destes, a UE tornou-se “mais papista que o Papa”. De Maastricht a Lisboa foi um longo caminho, embora um caminho em linha reta: “não se pode deixar de reconhecer que o Tratado de Maastricht foi um marco na instituição do caminho para uma moeda única que, quer pela total dominância dos critérios de convergência nominal então definidos para a ela se poder pertencer, quer pela sua futura arquitetura institucional, representou um triunfo sem precedentes, à escala europeia, das ideias que mais confiança deposita na natureza benigna das forças de mercado” (CES, 2013: 16).

De facto, com a União Económica e Monetária pressupôs-se que bastava assegurar a convergência nominal das economias que a viessem a integrar e que isso era um caminho certo para a convergência real que esbatasse e tornasse pouco importante as relações assimétricas do tipo centro-periferia que pré-existiam à intenção da moeda única. No novo quadro de integração monetária, a disciplina imposta pelos critérios nominais de convergência bastariam para que não houvesse turbulência nem desestabilização. As economias ajustariam as respetivas competitividades e, por essa via, limitariam a sua propensão para gerar desequilíbrios no plano internacional. O crédito e o financiamento não representariam problema que os mercados

não resolvessem quer pela disponibilidade que gerariam, quer pela sanção de custo que imporiam. Não seria, portanto, à esfera pública que competiria gerir tal assunto, antes pelo contrário. A esta caberia manter a ortodoxia monetária. Os Estatutos do BCE deram bem conta disso, ao atribuir-se finalidades prioritárias de controlo monetário, assegurando um enviesamento deflacionário, e compromissos apenas subsidiários ou marginais em matéria de crescimento económico.

Vários países, Portugal incluído, viram-se num processo intenso de apreciação cambial que os encaminhava para uma moeda forte no contexto internacional e, obviamente, desmesuradamente forte face às suas estruturas produtiva, ao tipo de especialização internacional que lhes cabia e à baixa qualificação não apenas da sua mão de obra como do seu sistema produtivo em geral. Além disso, o próprio Pacto de Estabilidade e Crescimento que fundaria a UEM e o Euro, dada a sua condição estritamente ortodoxa e monetarista, era uma carta de condicionalidades insensata perante a heterogeneidade dos países integrantes.

Os chamados critérios de Maastricht dificultavam, pois, a competitividade externa. A moeda sobreapreciada não apenas tinha esse efeito como condicionava fortemente uma estrutura pressionada por uma procura interna crescente que as relações de preços convidavam a que obtivesse resposta nas importações crescentes. Ao mesmo tempo, esta desvalorização do papel do sistema produtivo interno caminhava no sentido de dar campo aberto a setores da economia que as mesmas tendências da procura interna mais privilegiavam. De facto, o acesso facilitado ao crédito e a agressividade da intermediação bancária impulsionavam o chamado setor dos bens e serviços não transacionáveis, isto é, não sujeitos à concorrência externa (casos do imobiliário, da construção e do uso das grandes infraestruturas, da energia, das telecomunicações e do lazer ou da grande distribuição). Tudo isto concorria para a redução da valia produtiva de uma economia com uma especialização produtiva já de si deficiente.

A questão do crédito e da intermediação bancária é decisiva. Como já vimos, as economias centrais dispunham das poupanças decorrentes dos excedentes das suas balanças correntes, cuja reciclagem através do uso do uso pelos países deficitários era essencial. Num contexto de baixo risco de crédito, dado o contexto aparentemente favorável oferecido pela UEM, e da vocação do BCE para intervir no mercado secundário do crédito (e apenas nesse), o incentivo foi muito forte. As periferias, e Portugal e particular, encontraram-se assim perante para uma economia de dependência em que as importações e pelo crédito assumem papel principal e em que, do ponto de vista interno, se desenvolvem dinâmicas essencialmente dinamizadas por mercados protegidos em contexto de procura interna crescente. A isso se somaram os efeitos de uma forte política de privatizações e de inibição da ação pública assim como, mais tarde, da ausência da dificuldade de políticas orçamentais contracíclicas ou de recuperação estrutural.

Os Problemas de Hoje: Assimetrias, Fratura Centro-Periferia e Regulação Assimétrica

É claro que a União Europeia e a nossa inserção nacional são hoje fonte de inúmeras perplexidades. Limitada pelos preconceitos antifederais, capturada pelas visões monetaristas da economia, tolhida por uma incapacidade orçamental que a reduz a uma entidade que apenas enuncia metas vagas, a União Europeia revela-se incapaz de promover as formas de sustentabilidade que as sociedades do século XXI requerem e de enfrentar uma crise que a diminui globalmente e a fragmenta internamente. Inversamente, tornou-se uma das sedes principais da defesa de uma economia política da austeridade.

O problema principal da Europa é a sua inação para construir um modelo inclusivo e a sua vertiginosa derrapagem para processos fragmentadores e fraturantes. O estreitamento da base de funcionamento da União e a desistência ou sistemática ausência de vetores essenciais de política tornam-na incapaz e isso conduz ao reforço das componentes mais rígidas e punitivas da sua lógica, já de si limitada. Tudo o que rodeia a questão do pacto orçamental² é disso indicativo.

De facto, “a chamada integração assimétrica europeia, decisivamente reforçada com a instituição da União Económica e Monetária (UEM), implicou que a Europa tenha reduzido drasticamente as suas capacidades de desenvolvimento e integração, desequilibradas pela tónica dada à moeda única, não cuidando de nenhum dos restantes mecanismos que podem compor uma política económica e social própria de zonas com soberania verdadeiramente partilhada” (CES, 2013: 14).

Por tudo isto, o que está em causa e o que marca hoje a situação europeia é a geração e consolidação de gravíssimas assimetrias, contrapondo países centrais e países periféricos. Desfez-se assim a tendência para a convergência económica e social ambicionada pelos princípios da coesão e pela lógica fundadora da ideia europeia. A irrupção de um quadro de problemas típico das relações centro-periferia foi

2 O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG), comumente chamado “Pacto Orçamental”, assinado a 2 de março de 2012 pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da União Europeia (com exceção do Reino Unido e da República Checa), cuja entrada em vigor se verificou em 1 de janeiro de 2013, visa “reforçar a disciplina orçamental através da introdução de medidas que garantam uma maior fiscalização”. Exige que os orçamentos nacionais estejam em situação de equilíbrio ou excedentária. “A regra é respeitada se tiver sido atingido o objetivo de médio prazo específico do país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite inferior de défice estrutural de 0,5% do PIB (o défice estrutural resulta da diferença entre as receitas e as despesas públicas, excluindo os efeitos temporários e conjunturais)”. No caso de um desvio significativo deve ser “automaticamente acionado um mecanismo de correção, que compreenderá a obrigação de aplicar medidas adequadas dentro de um determinado prazo”.

súbita e porventura inesperada, pois muitos o considerariam já afastado da cena comunitária, perante a trajetória de interdependência percorrida, os princípios de mudança instituídos e a evolução estrutural registada.

A lógica centro-periferia das relações dentro da União tornou-se muito evidente, com os problemas de competitividade das economias mais pobres a tornarem-se gritantes (Euro-Memo Group, 2010). Viu-se depressa que estes eram problemas que a integração monetária não resolvera nem previra e, afinal, haveria de agravar dramaticamente por efeito preciso da lógica ortodoxa que presidiu à construção institucional da UEM. Apesar de ser um problema de monta, este não era, no entanto, um problema que uma Europa solidária, positiva, ambiciosa no plano da coesão social e como valores claros que guiassem o seu futuro não pudesse resolver. De facto, a integração dos países, das grandes federações (caso dos EUA) e mesmo de alguns quadros transnacionais (como o que a “velha” Europa dos fundadores utópicos e dos continuadores generosos pretendia ser) fez-se na base da integração das periferias e da sua transformação estrutural. Isso supõe transferências de capitais e igualmente uma perspetiva global de convergência social e de reorganização produtiva, alterando as especializações e fomentando as bases estruturais que determinam a competitividade e acentuando lógicas positivas de proximidade (Reis, 2011).

Essa Europa esfumou-se no mesmo tempo histórico em que a União Económica e Monetária se ia afirmando como quadro normativo mas não como instrumento de desenvolvimento das economias. A “nova” Europa é, ao contrário do sonho, um espaço de incidência de interesses e lógicas nacionais, governada de forma hierárquica pelo centro, isto é, pelas economias que a UEM beneficia, com as periferias a serem entendidas não como os parceiros de um projeto comum que se supunha que tinha sido lançado pela ambição da moeda única, mas antes como sujeitos menores ou infratores sistemáticos e incorrigíveis que importaria sancionar. Nisto consiste a dimensão moralista insuportável da retórica que procura dar suporte à economia política da austeridade (Reis, 2013).

Mas em que consiste, afinal, a fratura centro-periferia na UE? Para responder a esta pergunta a vale a pena recordar que a UE é um grande espaço mundial que assenta a sua economia nas relações que lhe são internas, isto é nas transações económicas entre os países e as economias nacionais que a constituem. É isto que define o essencial da sua base económica, como é compreensível, dada a sua dimensão e sua trajetória de desenvolvimento económico e social. Por isso, a União não é um importante exportador líquido, assim como não é um importador líquido. A sua balança comercial é relativamente equilibrada e, portanto, o saldo da balança corrente anda perto de zero ou regista valores pouco elevados.

Mas o que acontece no quadro europeu agregado não se repete entre os países que a compõem. Aí ocorrem situações muito contrastadas: há países excedentários e

países deficitários. Quer dizer, há países credores e países devedores relativamente ao exterior. As balanças correntes e, dentro destas, as balanças de bens e serviços e de rendimentos, assim como a balança de capitais elucidam isso bem. O mesmo acontece com os rendimentos nacionais *per capita*.

Vejamos os saldos da balança corrente. Numa década, de 2002 a 2011, a Alemanha acumulou superávits da sua balança corrente correspondentes a 51,3% do seu PIB médio. Portugal acumulou défices equivalentes a 81,5%. Uma comparação idêntica permitiria, dentro da área do euro, juntar à situação alemã os Países Baixos, a Áustria e o Luxemburgo e, com menor pertinência, a Finlândia e a Bélgica. Inversamente a situação periférica de Portugal é partilhada com a Irlanda, a Espanha, a Itália, a Grécia e mesmo com a Eslováquia (Banco de Portugal, 2012: 205). Estes défices comerciais estão necessariamente associados ao endividamento. Mas também revelam uma coisa mais profunda, verdadeiramente estrutural: estamos perante economias com capacidades produtivas e, portanto, competitivas muito diversas. Isto é, a integração europeia não deu lugar a um processo de convergência real e pode até perguntar-se se não está agora a produzir-se uma divergência estrutural profunda que outros indicadores – como os níveis salariais, de fiscalidade e de proteção social – ampliam dramaticamente. Na verdade, em vez de uma lógica de harmonização, parece que estamos perante a situação crua em que as economias periféricas europeias servem adequadamente para reciclar os excedentes das economias centrais. Em primeiro lugar, como mercados para os seus bens e serviços, depois para os excedentes financeiros que resultam dos desequilíbrios existentes.

O resultado de défices competitivos e comerciais cumulativos, sem correção através de políticas estruturais como as que estão associadas à mobilidade do capital, isto é, do investimento produtivo dentro da União originam uma dívida externa crescente e, por via da necessidade de intervenção pública em economias desequilibradas e em crise, uma dívida soberana.

O Debate em Curso: o Que Está em Causa?

É claro que a União sofre, nestes primeiros anos do século, uma convulsão profunda e uma turbulência de resultados imprevisíveis. Neste contexto, é tão razoável encarar um cenário de desconstrução europeia como reafirmar a capacidade de resiliência da Europa, as suas energias e a convicção de que as dinâmicas de superação dos problemas serão sempre, mesmo que no limite, prevaletentes. Para esta discussão não se trata de regressar ao início – trata-se de regressar aos fundamentos. E, em termos europeus, eles são os da invenção de um modelo económico tão inclusivo como o dos primeiros 30 anos da Europa, de um modelo social que gere novos padrões de capacitação dos cidadãos e de um modelo orçamental que lhe confira capacidade para desencadear a criação de riqueza e a sua repartição. O que está em causa é saber se há capacidade para gerar novos valores e meios

de ação comuns – isto é, genuinamente europeus – ou se ficamos manietados pela ideia lamentável de que se pode impor e generalizar um qualquer modelo nacional. Pressupor isso seria esquecer que a Europa é uma entidade cuja força depende da variedade das suas formas de organização – como se tornou comum dizer na discussão económica atenta a estas questões, da variedade dos seus capitalismos.

A economia política da integração europeia pós-Maastricht enfatiza o lado da oferta da economia e é incapaz de compreender as razões pelas quais vivemos uma crise profunda e uma situação de insustentabilidade sem rumo. “A Europa que entregou tudo aos mercados”, não só se tem revelado hostil às variedades de capitalismo em que a dimensão social ou a coordenação não mercantil têm papel mais relevante, como tem também promovido ativamente a restrição monetária e deflacionista, privilegiando ao mesmo tempo a procura estimulada pelo endividamento privado e pela libertinagem financeira.

Neste modelo, cuja lógica é a privatização e a desregulação social, faz-se da contração salarial um dos mecanismos mais poderosos da desorganização de longo prazo da economia e da sociedade. O facto de os custos salariais serem tidos como o principal (ou mesmo único) fator de competitividade das nações revela a opção das políticas pela desvalorização e regressão do lugar do trabalho, assim como revela que elas promovem a “desistência” dos objetivos de longo prazo e de um crescimento baseado na integração e, sobretudo, da mudança estrutural de carácter inclusivo. Ao tornar os problemas da procura graves e cumulativos, estas políticas acentuam igualmente a dimensão profunda das assimetrias europeias, anteriormente tidas por corrigíveis através de processos mutuamente vantajosos.

Ao contrário, a mobilidade dos capitais e a fragmentação dos regimes sociais, colocados sob uma gestão monetária ortodoxa por parte do BCE e sob a total ausência da política cambial, aproveitaram a inexistência de políticas orçamentais e a escassíssima presença de transferências intraeuropeias com consequências produtivas para consolidarem o poder financeiro. Nisso consiste o “federalismo liberal” que tomou o lugar que deveria caber à união política ou às formas de solidariedade que estão presentes nas situações em que a ação pública é relevante e substantiva. O que é hoje claro é que foi a Europa quem, ao contrário do que sempre procurou ser, estabeleceu a incompatibilidade entre o modelo do Estado Social e de bem-estar e este modelo económico assente na competitividade assimétrica, na liberalização e na punção dos excedentes de uns em favor dos de outros. Este passou a dominar e a submeter aquele, desestruturando-o. É, porventura, esta a questão mais profunda a que urge dar resposta para pensar o futuro com algum otimismo. Nesse contexto, vale a pena recusar as dicotomias falaciosas em que têm assentado os nossos dramas presentes, como a dicotomia economia/sociedade, finanças/economia ou centro/periferia.

Referências

Banco de Portugal (2012). *Relatório 2012*. Lisboa.

Caldas, José Castro (2013). *A Europa Deprimida*. Mimeo. Comunicação apresentada no XII Curso Livre de História Contemporânea, A Segunda Grande Depressão – dinâmicas e debates da crise, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 20 a 20 de Novembro.

CES (2013). *A Anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir as alternativas. 1.º Relatório, Preliminar, do Observatório sobre Crises e Alternativas*. Dezembro de 2013. Coimbra: CES, Observatório sobre Crises e Alternativas.

Reis, José (2013). “Moralismo, ortodoxia e economia: a tortuosa noção de austeridade”, em Eduardo Paz Ferreira (Coord.), *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?* Lisboa: AAFDL, pp. 974-989.

Reis, José (2011). “Foi bonita a festa ou adeus tristeza?” em Eduardo Paz Ferreira (Coord.), *25 Anos na União Europeia*. Coimbra: Almedina, pp. 327-331.

Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa

Paulo Sande

Professor convidado da Universidade Católica, Instituto de Estudos Políticos. Investigador em assuntos europeus, autor do blog Euratória. Funcionário europeu entre 1986 e 2012.

Resumo

A Política Europeia de Vizinhança constitui uma importante plataforma de relacionamento externo e de afirmação da UE. A natureza multifacetada desta política de relacionamento externo sob a forma de acordos bilaterais com parceiros da periferia europeia de natureza política, económica, de circulação, de apoio nas reformas das administrações locais até formas mais ou menos aprofundadas de associação política, determinam a tipologia dos acordos firmados com parceiros externos e são afetados pela continuidade ou descontinuidade geográfica, pela especificidade sociocultural, pelas clivagens religiosas e pela diversidade identitária, pela presença de vários atores regionais com aspirações regionais e pela coexistência de várias iniciativas e programas regionais europeus. O artigo reflete sobre o impacto e eficácia do princípio de “Mais por Mais” decorrente da revisão e reforço da Política de Vizinhança em 2010 com base na condicionalidade da disseminação da democracia e o aprofundamento das parcerias entre a UE e Estados limítrofes. Conclui com uma reflexão sobre o futuro das parcerias de cooperação hoje afetadas pela crise económica e de funcionalidade da UE, futuro da designada Primavera Árabe, pela eclosão da crise na Ucrânia e da guerra na Síria.

Abstract

European Union's Neighbourhood Policy: Where the Future of Europe is at Play

The European Neighbourhood Policy is an essential platform of external relations and a strong statement regarding the EU. The multidimensional nature of this external policy takes different forms, from bilateral agreements with peripheral partners (political, economical, mobility, support to local administrative reforms) to different levels of political association. This setting determines the typology of agreements reached, conditioned by geographical proximity, socio-cultural specificity, religious cleavages, diversity of identities, presence of various actors with regional aspirations and coexistent European initiatives and programs. The article reflects over the impact and efficiency of the “More for More” conditionality that results from the review and strengthen of the European Neighbourhood Policy by exchanging democratic performance for deeper arrangements with peripheral states. The article concludes on the future of cooperative partnerships currently affected by the economical and functional European crisis, by the future of Arab Spring, by the developments of the Ukrainian crisis and war in Syria.

Introdução

A oeste, o Oceano Atlântico; o Ártico a norte. Sobram à União Europeia as fronteiras leste e sul, ambas povoadas de Estados com fortíssimas identidades nacionais, muitas delas múltiplas, representando culturas distintas da ocidental – paradigma do Mundo eurocêntrico dos últimos 500 anos –, ponto de encontro e desencontro de povos e civilizações.

A Europa da União Europeia tem sido ao longo das décadas um fortíssimo pólo de atração para os países vizinhos. Facto é que, dos seis fundadores originais, com limites no Mar do Norte, Pirenéus, leste alemão e o Mediterrâneo entre o sul da França e da Itália, a União cresceu até aos atuais 28 membros: as suas fronteiras são hoje o Atlântico, o Mar de Barent, a Rússia e as costas asiática e africana. Alguns dos países limítrofes poderão um dia aspirar à adesão à União Europeia, a maior parte – como sucede com os países africanos, do Magrebe e Mashereque – nunca farão parte dela, (pelo menos) por imperativos geográficos.

Ora hoje mais do que nunca, e por razões que espero venham a resultar claras desta análise, a relação com esses países é decisiva para o futuro da integração europeia e dos seus membros. Por isso foi instituída a Política Europeia de Vizinhança, doravante PEV. Com a crise ucraniana a atingir o auge no início de 2014, a instabilidade da manhã seguinte na Primavera Árabe e o eclodir de conflitos como o sírio (para além, como é evidente, da continuação da história interminável da Palestina), o entorno europeu pesa mais do que nunca no devir da União – decorrendo a necessidade vital de garantir a estabilidade e a segurança dos seus vizinhos. Nunca como hoje, repito, quando a própria União conhece uma crise de dimensões invulgares e sem paralelo na sua história de sessenta anos, se tornou tão relevante a interação entre os Estados, os povos, as culturas e as identidades desta região milenar, onde a civilização, se não nasceu, medrou e de onde irradiou para o Mundo.

Importa salientar que a PEV não está diretamente ligada ao processo de alargamento. As relações estabelecidas com cada um dos países envolvidos não pressupõem nem antecipam uma futura relação com a União, muito menos uma eventual adesão. Esta terá sempre de cumprir todos os critérios substanciais e formais e os procedimentos previstos pelo Tratado da União Europeia.

PEV: Fundamentos, Valores, Objetivos

A PEV, estabelecida em 2004, há apenas 10 anos, tem como missão consolidar a estabilidade na Europa, evitando a emergência de novas divisões entre os países da região. Prosperidade, estabilidade e segurança para todos os povos envolvidos, representam o conjunto de objetivos prosseguidos, assentes em valores que constituem o código genético da União Europeia: liberdade, democracia, império da lei, e respeito pelos direitos fundamentais.

Com a criação em 2009 do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), sob a tutela da Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Catherine Ashton, a coerência, eficácia e credibilidade da PEV foi grandemente reforçada. É ao SEAE que cumpre avaliar o progresso das parcerias e o cumprimento dos planos de ação.

A PEV, de facto, consiste numa relação essencialmente bilateral entre a União e cada um dos parceiros, relação privilegiada e confirmada por um compromisso mútuo relativo aos valores acima referidos. Em doses e graus variáveis, conforme os casos, pode incluir integração económica, mobilidade de circulação de fatores e de pessoas, interação administrativa e entre cidadãos, até mesmo um nível razoável de associação política. Há também uma considerável atenção prestada aos setores da economia e da sociedade, podendo as relações concentrar-se em políticas de emprego, de ambiente, concorrência ou saúde, entre muitas outras; compete às partes escolher e designar os mais relevantes para os respetivos interesses, sendo decisivas neste aspeto as opções tomadas e decisões adotadas pelo país vizinho em causa, no âmbito da relação bilateral respetiva.

O nível de cooperação acordado depende também do grau de compromisso das partes relativamente aos valores fundamentais enunciados acima, a que acrescentaria a boa governação, os princípios da economia de mercado e o desenvolvimento sustentável. E é por isso que, na avaliação cuidada dos países envolvidos e do enquadramento político, religioso e cultural em que cada um se situa e que o caracterizam, se pode aferir da natureza dos diferentes tipos de acordo existentes (e possíveis): alguns de profunda imbricação, outros muito mais modestos; em quatro casos, ainda não existe qualquer acordo.

Numa perspetiva de longo prazo, de natureza estratégica, a União Europeia busca aproximar os países vizinhos dos seus padrões, sejam eles políticos, sociais ou económicos. A questão é uma vez mais saber se isso é viável e em que casos, parecendo claro pacífico que o não será com todos. E nesse caso, *quid* do acordo: pode ainda assim concluir-se, suavizando a exigência europeia? Quais os limites – onde traçar a linha vermelha, para usar uma expressão em voga?

A resposta talvez esteja na estratégia recente, adotada em 2010 e enunciada no ponto seguinte, cuja base fundamental é o princípio designado “Mais por Mais”.

Atente-se entretanto nos países envolvidos na PEV, num total de 16. São eles os seguintes:

- A leste: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia, Ucrânia.
- A sul e sudeste: Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Palestina, Síria e Tunísia.

O primeiro comentário tem naturalmente de incidir sobre a fundamental diferença entre estes dois grupos: alguns, não muitos, são elegíveis para uma futura e eventual adesão à União Europeia. O problema é saber quais. Na verdade, se a

Bielorrússia, a Moldávia e a Ucrânia são indiscutíveis – estão inseridas geograficamente no continente europeu sem qualquer margem para dúvida -, já o mesmo não acontece com os restantes países da Parceria a Leste, isto é, com a Arménia, Azerbaijão e Geórgia. Para todos os efeitos, embora a oeste do meridiano dos Urais, estão nitidamente mais a oriente do que os países do Médio Oriente. Muitos mapas colocam-nos dentro do continente europeu. Mas é um aspeto muito discutível, em paralelo aliás com a exclusão dos países mais a sul: a título de exemplo, se o Azerbaijão, cuja população é maioritariamente muçulmana, vizinho do Mar Cáspio e situado a enorme distância do Estado-membro mais próximo, pode integrar a União Europeia, o que permite então excluir o Líbano, muito mais a Ocidente, a escassos quilómetros de distância de um país membro da União (Chipre) e com uma considerável percentagem de população cristã? Uma convenção, claro.

Dir-se-á que a questão religiosa nada tem a ver com a pertença à União Europeia, o que sendo verdade do ponto de vista formal é também verdade que até hoje nenhum país cuja religião dominante seja a muçulmana a ela aderiu. Talvez se trate de uma questão de tempo, elidível por uma eventual futura entrada da Turquia ou da Bósnia-Herzegovina. E nem entrarei na discussão sobre o caso de Israel, ainda mais complexo.

Em qualquer caso a questão permanece e remete-nos para uma realidade indesejável e controvertida: a das fronteiras da União. Os vizinhos, todos os vizinhos (ou pelo menos os mencionados acima) devem ser tratados como potenciais possíveis membros, num futuro decerto ainda longínquo mas não menosprezável em termos práticos.

Há em todo em caso um conjunto de países cuja adesão à União Europeia está à partida excluída e para lá de qualquer dúvida; refiro-me aos do Norte de África, entre Marrocos e o Egito, cuja pertença ao continente africano é indiscutível. E já se sabe, como há muitos anos foi o caso de Marrocos, que um pedido de adesão de um deles esbarrará sempre contra o argumento fundamental da identidade europeia.

Encontramos ainda nesta lista, noutra possível classificação, países relativamente estáveis, como a Arménia, o Azerbaijão, Israel ou Marrocos; países manifestamente pouco inclinados a partilharem os valores europeus, como a Bielorrússia; até países em profunda crise, como a Ucrânia, ou em guerra, caso da Síria. Em suma, a PEV não pode definitivamente ser uma política única ou sequer comum, tendo de observar e ajustar os respetivos objetivos à natureza em concreto dos envolvidos e da sua situação presente.

Passando à economia e aos recursos envolvidos nesta política europeia, o comércio total entre as partes foi em 2011 de 230 mil milhões de euros. Não é um valor tão significativo como com outras partes do Mundo: nesse mesmo ano, a União Europeia importou/exportou para o (e do) Mundo inteiro, mais de 3 biliões e 267

mil milhões de euros! E só com os Estados Unidos movimentam-se quase 460 mil milhões de euros por ano.

Os números envolvidos na relação com os vizinhos da União, contudo, não são despidiendos. Por outro lado, talvez a sua (relativa) modéstia seja uma razão adicional para defender a relevância da política de vizinhança em desenvolvimento.

Haverá que acrescentar à PEV iniciativas regionais multilaterais como a Parceria a Leste, com os países do leste europeu, formalmente datada de 2004; o Euromed para a zona do Mediterrâneo, conhecido na década de 90 como Processo de Barcelona e relançado em 2008 em Paris; e a Sinergia do Mar Negro, também de 2008.

Assim, com a Europa Ocidental e a sua dimensão a leste, essencialmente originada no alargamento da primeira década do século; a Europa que confina toda com a Federação Russa, e os interesses concretos desse vizinho omnipresente e decisivo; os Próximo e Médio Oriente, com as relações conturbadas entre palestinianos e israelitas, para além dos conflitos de dimensão geoestratégica e religiosa (nunca apenas uma delas); e todo o norte de África, com a incógnita permanente e não resolvida da Primavera Árabe, pode dizer-se que esta é uma farândola difícil de discernir e disciplinar, em que os objetivos europeus, de estabilidade e sustentabilidade, são fortemente e em permanência postos em causa.

Não carece de demonstração, nem quiçá de enunciação, a natureza dos laços, mais do que milenares, entre magrebinos e ibéricos, norte-africanos e europeus do sul, Médio Oriente e a bacia do Mediterrâneo e povos do leste europeu (os dos países da União e os de fora dela, tantas vezes repartidos entre Estados contíguos ou só próximos geograficamente).

A complexidade enunciada, aliada a essa ligação profunda entre os povos do ocidente e leste europeus, norte e sul do Mediterrâneo, mais do que justificam a PEV e os seus objetivos de integração económica e social, de enorme importância para o futuro da integração europeia e de toda a região.

Mais por Mais

A partir de 2010, a política de vizinhança foi revista e reforçada. A revisão acentuou a natureza condicional da parceria: “A nova abordagem deverá ser baseada na responsabilização mútua e num compromisso partilhado relativamente aos valores dos direitos humanos, democracia e império da lei. Envolve uma muito maior diferenciação, que leve cada país parceiro a desenvolver os seus laços com a União Europeia de acordo com o permitido pelas suas aspirações, necessidades e capacidades”¹.

1 European Commission (2011) *A New Response to a Changing Neighbourhood - A review of European Neighbourhood Policy*, COM (2011) 303, 25 May 2011, comunicado conjunto do Alto Representante e da Comissão Europeia.

O foco principal da relação da União com os seus vizinhos tornou-se definitivamente a existência de (ou o compromisso com) uma democracia aprofundada e sustentável, baseada em elementos substanciais e formais como eleições livres e justas, liberdade de expressão, reunião e associação, independência judicial, luta contra a corrupção, controlo democrático sobre as forças armadas, respeito estrito pelos direitos fundamentais dos cidadãos e o papel reforçado da sociedade civil. Pode dizer-se que as relações com cada um dos países envolvidos passaram a assentar em dois pilares: o democrático e a associação económica, profundamente intrincados e mutuamente dependentes. Posto de outra forma, a uma democracia aprofundada e sustentável deve corresponder um desenvolvimento económico inclusivo, com liberdade de comércio, circulação de fatores e de pessoas e um mercado funcional e competitivo aberto nos dois sentidos da parceria.

Essa dependência ou correspondência vinculada entre democracia e economia tornou-se ainda mais visível com a formulação, nessa ocasião, de um novo princípio designado “Mais por Mais” (*more for more*): serão estabelecidas parcerias tanto mais aprofundadas quanto mais progressos democráticos os países em causa fizerem. É de algum modo uma nova forma de expressar o importante princípio da condicionalidade da ajuda ou cooperação, subjacente à generalidade dos acordos e relações da União com países, conjunto de países e organizações terceiras. Não é, como se sabe, matéria pacífica.

O princípio aplica-se a todos os incentivos europeus dirigidos aos países da PEV: é o caso da assistência financeira, excluindo-se contudo a ajuda humanitária, fundos para refugiados e fronteiras e apoio à sociedade civil, que são prestados independentemente do grau de compromisso do país em causa com os princípios democráticos.

Do lado da União, a parceria contempla incentivos em matéria de acesso ao mercado europeu e local (maior integração e desenvolvimento), mobilidade (parcerias), incluindo para os cidadãos, e maior apoio financeiro, através de subsídios. Além destes, os projetos podem também ser complementados por empréstimos do Banco Europeu de Investimentos (BEI) e do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Em setembro de 2011, a União Europeia criou o Instrumento da Sociedade Civil, para apoiar organizações que ajam nesse âmbito.

Já foi mencionado que toda a PEV se desenvolve em torno de relações bilaterais com os países parceiros, tendo por base os acordos de parceria e cooperação ou de associação pré-existentes. Neles assentam os planos ou agendas bilaterais entre a União Europeia e cada parceiro, essência da política de vizinhança, através de programas de reformas políticas e económicas com prazos que oscilam entre os três e os cinco anos. Foram já acordados 12 desses planos (sendo os parceiros potenciais dezasseis, como referido). De fora estão, por enquanto, a Argélia (plano em negociação), a Bielorrússia, a Líbia e a Síria.

Alguns números e aspetos exemplificativos da PEV: entre 2007 e 2013 foram atribuídos subsídios de 12 mil milhões a projetos para as regiões envolvidas; foram emitidos 3,2 milhões de vistos Schengen a cidadãos dos países vizinhos, em particular jovens e estudantes; aumentou o apoio técnico e às políticas em concreto.

O SEAE acompanha e monitoriza o cumprimento destes acordos através de relatórios de progresso com recomendações que estão na base das políticas europeias relativamente a cada parceiro sob o princípio “Mais por Mais”. Como consequência, foram criados programas específicos que incluem apoio financeiro suplementar para os parceiros que tenham dado passos concretos e claros em termos de reformas políticas visando o respeito pelos valores pertinentes:

- O Programa de Integração e Cooperação da Parceria a Leste - *Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme* (EaPIC) – e o SPRING para o sul.
- O EaPIC fornece apoio financeiro adicional aos países da Parceria a Leste que efetivamente implementem reformas para aprofundar a democracia e os direitos humanos, acelerando dessa forma a sua ligação à União.
- Iniciativa gêmea é o já mencionado SPRING, programa de “Apoio à Parceria, Reforma e Crescimento Inclusivo” - *Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth* - dirigido aos países do Mediterrâneo sul e do Médio Oriente. Segundo a Comissão Europeia em comunicado de 17 de setembro de 2011, trata-se de uma resposta direta aos acontecimentos da Primavera Árabe, para ajudar aqueles países a responder aos desafios enfrentados e apoiá-los na transição para a democracia.

Prevê-se que o apoio a prestar seja moldado em função das necessidades de cada um, com base no princípio “Mais por Mais”. Apenas a título ilustrativo, o programa SPRING, previsto para 2011 e 2012, foi dotado de 350 milhões de euros.

Parceria a Leste

Em complemento à PEV, portanto, foram tomadas iniciativas regionais multilaterais cujo objetivo é singularizar um conjunto de países com características próprias, em geral de uma região específica: é o caso do Mediterrâneo sul, dos países da região do Mar Negro e dos países do leste europeu.

O Euromed – *Euro-Mediterranean Partnership* - é bem conhecido e foi tratado em profundidade na conferência do Instituto da Defesa Nacional numa comunicação da Secretária-geral adjunta para a energia do Secretariado da União para o Mediterrâneo, Teresa Ribeiro. No que diz respeito ao Mar Negro, reproduzo de seguida as declarações da então comissária europeia responsável pelas relações externas e política de vizinhança, Benita Ferrero-Waldner, em abril de 2007: “Com a adesão da Bulgária e da Roménia, a UE passou a fazer parte da região do mar Negro. Estamos agora a cumprir a promessa feita em dezembro passado de desenvolver a dimensão regional da PEV. É o momento certo para concentrar a atenção política a nível regio-

nal e consolidar os processos de cooperação em curso, criando um espaço adicional para a cooperação com a Rússia, a Turquia e os nossos parceiros PEV orientais. Tenho também esperança de que a sinergia do mar Negro contribua para criar um clima propício à solução dos ‘conflitos congelados’ na região.”

Em relação à Parceria a Leste, foi a Cimeira de Praga de maio de 2009 a formalizar a iniciativa como dimensão específica da PEV. Objetivo manifesto é a sustentação dos processos de reforma dos países envolvidos, através da aceleração da sua associação política e integração económica com a União. Cimeiras consequentes em Varsóvia, em setembro de 2011 e muito recentemente a de Vilnius, de novembro de 2013, continuaram e consolidaram a afirmação dos princípios fundadores desta Parceria. A Cimeira de Vilnius foi marcada, como é sabido, por uma considerável controvérsia e preocupação relativamente à situação na Ucrânia. Recorde-se que a própria PEV nasceu para assegurar em toda a região, fronteira leste da União, uma área comum de democracia partilhada, prosperidade, estabilidade e crescentes interações. As tensões existentes e os “conflitos congelados”, para recorrer à expressão de Benita Ferrero-Waldner noutro contexto, são naturalmente a maior ameaça ao desenvolvimento destas parcerias e, ao mesmo tempo, o seu alvo mais proeminente.

Entre todos os países da Parceria a Leste, a Ucrânia é provavelmente o mais importante enquanto pilar da cooperação e integração com a União e as negociações que vinham prosseguindo desde há alguns meses visavam uma associação política acrescida e uma maior integração económica. Na base das negociações esteve sempre o acordo de cooperação e parceria que remonta a 1998. Em 2012, foi inicializado um novo acordo de associação incluindo uma zona de livre comércio, designada em inglês *Deep and Comprehensive Free Trade Area*²; em troca, a Ucrânia teria de fazer progressos no que respeita à condicionalidade “Mais por Mais”, incluindo uma profunda agenda de reformas políticas. Tudo isso – e a conclusão do acordo – deveria ter sido formalmente anunciado na Cimeira de Vilnius.

O resto é atualidade: ainda governada por Viktor Ianukovitch, a Ucrânia recusou o acordo, essencialmente por força das exigências feitas pela União e relacionadas com questões de política interna, como a libertação da antiga líder Iúlia Timochenko. Iniciou-se aí um inquietante processo de contestação política, com o país a ameaçar cindir-se entre o oeste pró-ocidental e o leste russófilo. Na Cimeira de Vilnius, os participantes limitaram-se a “tomar nota” da decisão do governo ucraniano de suspender temporariamente a assinatura do acordo respetivo; ao mesmo tempo, registaram o apoio público sem precedentes à associação com a União Europeia³.

2 Zona de comércio livre profunda e abrangente.

3 *Unprecedented public support for Ukraine’s political association and economic integration with the EU*, das Conclusões oficiais da Cimeira de Vilnius de 28 e 29 de novembro de 2013.

Em geral e no que respeita à Parceria a Leste no seu conjunto, foram em Vilnius sublinhados os avanços do processo: acordos de associação finalizados e inicializados, incluindo áreas de comércio livre, *Deep and Comprehensive Free Trade Areas*, entre a União, a Moldávia e a Geórgia e progressos das negociações com o Azerbaijão. Apesar do revés de última hora, a União e a Ucrânia reiteraram o compromisso de assinatura do acordo. Com a Arménia, frisou-se, estão concluídas as negociações para a criação de uma área de comércio livre, pretendendo-se desenvolver e reforçar a cooperação.

Aspeto crucial sublinhado na Cimeira de Vilnius: a afirmação do direito soberano de cada parceiro de escolher livremente o nível de ambição e objetivos prosseguidos na relação com a União Europeia. Resta agora saber como será o futuro pós Vilnius. A incógnita cresceu com os acontecimentos de Kiev e pode facilmente prever-se que o porvir da Parceria a Leste (e da PEV?) estará largamente dependente da evolução da situação naquele país e da forma como se configurarão futuramente as relações entre as partes. Eis como foi representada graficamente a Cimeira.

Figura 1 - As Parcerias a Leste Após Vilnius



Fonte:CE

Conclusão

A União Europeia é um ator global. Responsável por metade do comércio mundial, emissor permanente e respeitado de padrões globais, dotada de uma moeda com curso mundial, tem responsabilidades locais, regionais e universais.

Os países que integram a União Europeia foram, durante séculos, instáveis e pouco seguros. Neles e com eles eclodiram e prosseguiram conflitos que, um após o outro, se foram revelando dos mais mortíferos que a espécie humana conheceu. Durante esses conflitos, no imediato antes e no sustentado depois, a miséria floresceu; a dor floresceu; a fome floresceu. Muitos seres humanos habitantes do velho continente conheceram durante a sua vida múltiplas experiências de guerra, penúria e sofrimento. A criação da União Europeia, cronologicamente situável em 1952, pôs fim a esse estado de coisas. Não mais houve guerras entre os Estados europeus que a ela aderiram. Nem a miséria habitual e costumeira. Mais importante ainda, cada novo ou jovem país a aderir à organização, desde o Reino Unido (e a Dinamarca e a Irlanda) em 1973, trouxe consigo uma antiga e poderosa carga conflitual que, em vez de resultar num acréscimo de insegurança no seio da União, pelo contrário nela se diluiu. Irlanda, Polónia, Chipre, Croácia. A prova dos nove já foi há muito, hoje são 28 os membros, e uma coisa parece evidente e é um facto: a Europa prosperou e tornou-se mais segura, mesmo com a crise.

E é por isso que a União tem uma dupla responsabilidade: a de continuar a ser exemplo, em primeiro lugar; e a de ser capaz de integrar países com seculares tradições de violência, tensões internas, antagonismos latentes. E, ao fazê-lo, contribuir para esvaziar essa carga recorrente de violência. A começar, naturalmente, pelos seus vizinhos.

Nada disso está assegurado: nem a União é hoje em dia um exemplo de bom funcionamento institucional, democrático e de eficiência, capaz de continuar a seduzir e ser paradigma de cooperação e integração de entidades soberanas; nem o ritmo e as perspectivas de integração plena são, no geral, as que foram sendo nas décadas anteriores e que levaram, por razões mais de geopolítica do que de desígnio coletivo partilhado, ao grande alargamento entre 2004 e 2007.

Vamos por partes. A União Europeia navega em águas perigosas, hostis, potencialmente mortíferas. Caso recorramos à tradicional metáfora marinha (e marítima), prefiro caracterizá-la como um navio desgovernado a meio a uma tempestade perfeita, mas um navio que ainda mantém timoneiro, comandante, marinheiros e provisões; o timoneiro não conhece o rumo, o comandante está cansado e avalia os imediatos em busca de substituto, os marinheiros estão descontentes com a viagem, as provisões são insuficientes. O risco é real. Mas não há outra embarcação à vista e, se houvesse, não estaria provavelmente em melhores condições.

A União precisa de recuperar urgentemente credibilidade. Não cabe nesta apresentação referir os aspetos concretos relativamente à organização e às recentes derivas

intergovernamentais (cujas consequências políticas só agora se começam a sentir). Durante décadas, a integração europeia foi um poderoso ímã que atraiu povos e países em dificuldades, como a Irlanda ou a Dinamarca nos anos 70, saídos de ditaduras, como Portugal, Grécia e Espanha, ou quase todos os recém-integrados do leste europeu. Os alargamentos sucessivos - demasiado rápidos demasiado depressa -, levaram a um crescente desequilíbrio interno que tornou difíceis, primeiro, e inviáveis a prazo, os ajustamentos indispensáveis capazes de manter a União como um conjunto harmonioso.

Este é um aspeto da integração europeia muito poucas vezes tratado: não há união possível - de mercado e muito menos económica ou monetária, já para não falar de política - sem um grau razoável de aproximação e equilíbrio entre as partes que a integram. Quando se deram os alargamentos dos anos 70 a 90, a Comunidade Europeia foi capaz de gerar mecanismos para contrariar o efeito do agravamento do fosso entre regiões, países e pessoas. Foi o tempo do FEDER, do Fundo de Coesão, das modificações no sistema de recursos próprios e financiamento da União. O tempo de Jacques Delors e do seu objetivo 1992, ambicioso, visionário, pragmático (sim, são conciliáveis, embora em circunstâncias excecionais).

Esse tempo não volta. O grande alargamento da primeira década do século, a 12 países todos mais pobres do que a média europeia, e os vários parceiros com que a União negocia atualmente a adesão foram e são (ou serão) fatores de um desequilíbrio que dificilmente (comecei por escrever nunca) poderão ser colmatados sem uma revisão radical dos recursos existentes e do orçamento europeu. É impossível e não é por acaso que a Islândia decidiu retirar o seu pedido de adesão à União Europeia, a despeito das dúvidas sobre a verdadeira vontade da sua população. Embora não seja inédito - veja-se o caso da Noruega ou até o da Gronelândia - trata-se esse de um sinal mais da perda de atratividade da integração europeia.

Da perceção de uma União menos capaz de "entregar" (*deliver...*), assegurando prosperidade aos seus membros, mas também da necessidade de assegurar uma futura capacidade de absorção dos potenciais aderentes, resultou uma natural diminuição do ritmo das adesões. A Croácia foi a mais recente, mas creio que poderemos dizer com segurança que se não repetirão entradas maciças como a do referido alargamento a 12; nem que seja, também, porque já escasseiam os países europeus que o queiram. Mas é verosímil pensar que dos Balcãs não virão tão cedo novos membros, que os países (europeus) envolvidos na PEV estão a décadas de poder considerar essa possibilidade, que os limites da integração estão perto de ser atingidos.

É neste contexto e face a esta realidade que a política europeia de vizinhança se torna tão importante. A desestabilização de países da periferia imediata da União representa obviamente uma ameaça para si, pelo potencial de contaminação e pela pressão nas fronteiras - bastando pensar-se no fenómeno da imigração e do que

tem representado na degradação do ambiente político europeu, com o crescimento do ressentimento antimigração, dos partidos extremistas, do discurso xenófobo e antieuropeu. A Europa tem sido capaz de exorcizar os fantasmas do seu interior, mas eles não foram para muito longe.

Ao considerarmos de novo o conjunto de países envolvidos na PEV, voltamos a deparar com os dois grandes grupos distintos, já referidos – e com uma clivagem clara no segundo.

O primeiro é o grupo dos países de leste: todos eles foram comunistas, dentro da esfera de influência soviética. O segundo, o dos países do norte de África e Próximo Oriente. Entre estes, naturalmente, é manifesta a diferença entre o Magrebe e os restantes países árabes, do Mashereque à Ásia, com Israel como um caso à parte. Nalguns infelizes casos, como o da Síria, mas também do Egito, da Líbia ou até da Palestina, a questão do funcionamento do Estado e das suas instituições é central. A aplicação da regra da condicionalidade – mesmo na sua formulação benigna “Mais por Mais” -, não tem por isso as mesmas repercussões em todas as situações. O que sucedeu na Ucrânia, independentemente das evoluções futuras, é bem a ilustração da importância que tem a forma como os instrumentos de política de cooperação, e neste caso da PEV – Parceria a Leste –, são utilizados e geridos, tendo nomeadamente em conta as especificidades próprias de cada parceiro. Não é possível, afinal, tratar em conjunto o que é singular, nem é possível encarar como um todo o que é uma soma de partes. A PEV assume essa realidade: como disse no início, ela consiste numa relação essencialmente bilateral entre a União e cada um dos países vizinhos, relação privilegiada e que tem como base um compromisso relativamente aos valores europeus.

É em função do grau e natureza desse compromisso que uma maior ou menor integração pode ter lugar. É sobre ele e o entendimento que cada parceiro dele faz que pode ser avaliado o sucesso da Política Europeia de Vizinhança. Com uma certeza, acima expressa: a estabilidade da Europa, da União Europeia e dos seus povos, depende em muito do que suceder nas suas fronteiras sul e leste.

Fica pois a interrogação: quais os limites do compromisso para com os valores europeus? Que grau tem essa condicionalidade na relação com a cooperação estabelecida? Até agora, pode dizer-se, era a adesão plena – através de um processo de negociação por vezes longo, quase sempre doloroso –, com base nos critérios de adesão e da própria legislação primária da União, a assegurar o respeito pelos valores que constituem uma espécie de DNA da Europa.

Será uma parceria como a proposta aliciante suficiente para levar um país vizinho da União a reformar substancialmente o seu regime político e as suas instituições? Os exemplos até agora conhecidos não são especialmente animadores, mas a PEV é muito recente (e a Parceria a Leste ainda mais). O futuro dirá. Mas o que suceder terá de decorrer de uma estratégia de longo prazo, cautelosa e especialmente atenta

à realidade de cada um dos países envolvidos, o que talvez não tenha sucedido em todos os casos.

Recupero o documento *A New Response to a Changing Neighbourhood - A review of European Neighbourhood Policy*, de 25 de maio de 2011: “Para o leste e sul da União Europeia estão dezasseis países cuja esperança e futuro fazem para nós uma diferença direta e significativa”.

A estabilidade e segurança dos nossos cidadãos dependem de forma decisiva do que suceder nas fronteiras sul e leste da União. Como sempre, aliás!

Climate Change and EU Security Policy: an Unmet Challenge*

Richard Youngs

Investigador associado do Democracy and Rule of Law Program do Carnegie Centre. Perito em política externa da União Europeia e professor de Relações Internacionais na Universidade de Warwick, tendo ocupado a função de diretor do think tank FRIDE, sediado em Madrid.

Resumo

Alterações Climáticas e a Política de Segurança da UE: um Desafio não Alcançado

A Cimeira europeia de Dezembro 2013 deu à União Europeia um mandato para uma nova estratégia de segurança. As alterações climáticas têm desempenhado um papel cada vez mais importante nos debates sobre segurança europeia. A União tem sido uma das organizações a melhor identificar as alterações climáticas como um “multiplicador de ameaça” e a desenvolver todo um conjunto de iniciativas políticas, destinadas a relacionar fatores aliados às alterações climáticas com as políticas externas e de segurança.

A UE tem pressionado para um ambicioso acordo internacional sobre clima até 2015 pelo que importa considerar a relação entre duas agendas: a da política externa e da segurança. O autor examina problemas resultantes da fragmentação de responsabilidades entre vários atores institucionais europeus aos quais falta um enfoque sobre questões climáticas. O artigo explora ainda a relação entre alterações climáticas e políticas de emigração da UE; a relação entre clima, segurança energética e política de defesa e a dimensão geoeconómica das respostas políticas da União. Conclui com uma reflexão sobre se o fenómeno das alterações climáticas terá um efeito positivo sobre a cooperação europeia, em particular no domínio da gestão de crises com origem climática ou se ao invés incentivará os Estados a uma postura de isolamento.

Abstract

The EU defense summit, in December 2013, gave the Union a mandate to draw up a new security strategy. Climate change plays an increasingly prominent part on debates on the European security. The EU was one of the first organizations to identify climate change as a “threat multiplier” and to gather a considerable collection of policy initiatives, designed to mainstream climate related factors within its foreign and security policies.

The EU is also pushing for an ambitious post-2015 international climate accord. Against this background, it is an important moment to consider the link between two policy tracks – the security and climate change agendas. The author examines problems that result from fragmented responsibilities, among different European institutional players, which lack a specific focus on climate change. Further, the article explores the link between climate change and EU migration policies, the connection between the impact of climate change, energy security and defence policy, and the geo-economic dimension of EU policy responses. It concludes with a reflection on whether climate change will impact positively on European cooperation, in particular in the framework of climate crisis, or conversely will prone states to self-reliance.

* This article was published first as a Carnegie Europe Paper in May 2014.

The European Union (EU) is committed to upgrading its security policy and better identifying the long-term challenges to its strategic interests. The December 2013 EU defense summit gave the Union's diplomatic body (the external action service, EAS) a mandate to draw up a new security strategy. Climate change plays an increasingly prominent part in these European security debates. The EU was one of the first organizations to identify climate change as a 'threat multiplier'. It has gradually put in place an impressive collection of policy initiatives designed to mainstream climate related factors within its foreign and security policies.

In addition to these developments in security policy, changes are afoot in the EU's climate and energy policies. On 22 January the European Commission published its proposed energy policy guidelines up to 2030. These focused attention on a single, binding 40 per cent target for carbon emission reductions. The EU is also pushing for an ambitious post-2015 international climate accord. Against this background, it is an important moment at which to consider the link between these two policy tracks – the security and the climate change agendas.

Much has been written on the way in which climate change is likely to aggravate geo-strategic threats. While analysts disagree on how serious such effects will be, there is a growing consensus that so-called 'climate security' needs to be taken more seriously. Many predict a worrying cluster of climate-induced effects: increased conflict and state fragility; mass migrations; tense competition and struggles for scarce resources; a trend toward nervous self-help introspection and even militarization on the part of major powers; a closing down of the international trading system; and more complex risk management in strategic planning. Many believe that climate change is set to become a more serious security challenge than any other issue.

This paper examines the EU's record in designing better climate security policies. It asks what substance lies behind the EU's rhetoric and plethora of policy documents on this issue. It argues that the EU has made much progress in beginning to address the broader security ramifications of climate change, but that the Union needs to do more to develop an effective set of policy instruments that matches the magnitude of the likely threats ahead.

To this end, the paper suggests what the EU could and should be doing to respond to and prepare for climate-induced geopolitical instability. It argues that good climate security requires several components. European militaries must build on their incipient engagement with climate change to prepare for its broader geopolitical consequences: the securitization of climate change should not entail a narrow militarization. The EU must introduce more climate-specificity into its conflict prevent initiatives. It must do more to ensure that the read-over from its internal energy policies is consistent with its external geostrategic aims. And it needs a much clearer and systematic approach to the geo-economics of climate change.

Notwithstanding the undoubted progress made, there is a risk that short-term crises are crowding climate security from the EU's highest foreign policy priorities. While this may be understandable, the Union must remember that climate security is set to become one of the defining strategic issues in future years and must be kept at the forefront of security strategy upgrades.

New Commitments

Climate change has begun to have an impact on the general definition of European security policy. Energy security is no longer conceived purely in terms of relations with key oil and gas producers.

In 2008 the then foreign policy high representative, Javier Solana, published a joint paper with the European Commission on 'Climate change and international security'. This recognised climate change as a 'threat multiplier' that needed to be placed at the heart of EU security policy. It warned that the risks were not just humanitarian but political and strategic, affecting the EU's own interests (Council of the European Union, 2008).

In the 2008 revision of the European Security Strategy, climate change was identified as a core strategic and not merely environmental challenge (European Union, 2008). In July 2011 the EU agreed new council conclusions on 'climate diplomacy' (Council Secretariat, 2011). This promised identifiable action on the security strand of EU policy. In September 2011, the Commission proposed a more strategic approach to its international energy policies. The new strategy reinforced the commitment to linking climate change policies to the EU's core security policies (European Commission, 2011a). In July 2012 the External Action Service released a new strategy document on the Arctic. In this, the EU committed to strengthening its security role in the Arctic region (External Action Service, 2012: 11).

The EU's Green Diplomacy Network (GDN) was upgraded by the EAS in 2012, to help mainstream foreign policy questions within climate change deliberations. Regular training for officials has been introduced on the security impacts of climate change and a plethora of studies has been commissioned.

European governments have agreed to ring-fence 20 per cent of the 2014-2019 EU budget for climate questions across all policy areas; this will include external relations resources being deployed far more meaningfully for the geopolitical dimensions of climate change (Council Secretariat, 2013: 6).

At the end of June 2013 the foreign affairs council adopted conclusions on climate diplomacy and security, together with a new External Action Service reflection paper. These commit ministers to an annual review of progress made in injecting foreign and security policy parameters into climate change strategies. The reflection paper claims that the EU is now much more 'joined-up' in having its mainstream diplomacy dovetail with climate objectives (Council of the Euro-

pean Union, 2013; External Action Service, 2013). Another ministerial in July 2013 focused on water challenges, with the aim of enhancing EU engagement in the Mekong, Nile and other worsening water-related tensions (Council of the European Union, 2013a).

The EU has increasingly prioritized climate security in its dialogues with the US, China, Brazil and South Africa, and at a regional level with Central Asia and the Maghreb. European leaders made a link between climate change and the November 2013 typhoon Haiyan in the Philippines. The EU has pressed a new UN discussion on climate security in 2014.

The German foreign ministry has placed 'climate and security' as a priority 'new area of activity.' (Auswärtiges Amt, n.d.). The German minister of state called for 'climate security to be a core topic around which broader international alliances are constructed (Pieper, 2012: 20). The Auswärtiges Amt began increasing its climate change capacity from 2010. Funds for additional posts and a series of practical regional initiatives have been forthcoming.

The UK's 2008 national security strategy posited a link between climate change and security and claimed that: 'Climate change is potentially the greatest challenge to global stability and security, and therefore to national security.' (HM Government, 2008: 18; 27). In 2010 William Hague suggested that: 'Climate change is perhaps the twenty-first century's biggest foreign policy challenge.' (Hague, 2010). At the end of 2011 the UK government committed itself to producing a more political set of climate risk assessments. It pointed to the government's attempt to assess how climate change threatened not only direct physical effects but would bring 'new interests into the geopolitical calculations of states, for which current global governance structures were not designed' (Government Office for Science, 2011: 9; 40).

Denmark, Sweden, the Netherlands and Spain have all introduced similar climate security strategies and sponsored a range of dialogue and seminars on this issue.

The French government published an extensive climate strategy in 2011 that also broadened out the geostrategic focus of climate action (Gouvernement de la France, 2011). European governments are united in seeking to embed a climate security remit in the United Nations Security Council, against opposition from most developing states.

Lacking Specificity

This plethora of commitments, at member state and EU level, represents genuine and significant progress. Climate security is now firmly on the EU agenda. However, practical follow-through has been relatively limited, in many cases.

While statements, studies and conferences have been plentiful, their impact on actual European policies remains less than far-reaching. The EU has begun to tackle

select elements of climate security, such as preparing for climate-related humanitarian relief operations. But has yet to put in place a full-spectrum climate foreign policy.

If anything, the rate of policy innovation has slowed, as since 2011 the EU has been preoccupied with other pressing priorities; many climate security strategies were introduced in the years up to 2010-2011 only for their follow-up momentum to falter. The EU has found itself confronted with so many more immediately urgent challenges – from the economic crisis to the Arab spring – that in practice the issue of climate security has slipped down its list of priorities.

Critics lament that the profound changes that will occur to global political geography are nowhere near being integrated into strategic planning (Pascal, 2009). High Representative Catherine Ashton has not given a single speech dedicated specifically to the issue. Commitments are still phrased mainly in terms of ‘developing a narrative, ‘awareness-raising’ and ‘engaging’ with business, civil society, other powers and international organisations – that is, they are largely about the EU’s own institutional preparedness and couched less in terms of commitments to tangible policy output (Council of the European Union, 2013: 5).

Responsibilities for foreign and security policy, energy security and climate change are split in confusing fashion amongst a large number of institutional players. None of these departments are tasked unequivocally with leading on the geopolitical impact of climate change (European Parliament, 2013: 83). The same is true at the national level too: environment ministries may have adopted the discourse of ‘geopolitical impact’ but they have fought hard to keep the security community at arms-length (Mabey, 2010: 6).

Notwithstanding a small number of more developed ‘climate dialogues’, there is little evidence that climate security has become a significant factor conditioning the shape of EU global alliances and strategies for effective multilateralism. Critics charge the UK and other European states with failing to adjust their international alliances in accordance with how climate change is likely to rebalance global power (Depledge, 2012: 82).

Many policy-makers claim that the EU’s best contribution to global climate security comes from its own internal commitments. EU member states have made progress towards the well-known set of targets on emissions reductions, renewables and energy efficiency (the so-called ‘20/20/20 by 2020’ commitments). Some critics argue that emissions reductions are mainly a result of the recession, not structural change; a recession that has also eaten into research spending on renewables. Nevertheless, the EU is still in relative terms a strong performer in terms of all these indicators. Policy-makers make a read-over from this to the foreign policy aspects of climate and energy policy. They are fond of exhorting that changing light bulbs and funding loft insulation are the

best contributions to climate-sensitive foreign policy. And external policy takes the form of the EU seeking to export its internal energy regulations to other countries.

The EU's mainstream climate change policies – emissions targets, renewable development – do have an impact on climate security at a global level. But the EU tends rather uncritically to presume that the extension of its own rules and templates axiomatically constitutes a security policy beyond its borders. This is an unduly simplistic assumption, which also exaggerates the strength of core, internal EU climate change commitments.

In some senses, the expansion outwards of the EU's highly regulatory approach constrains – more than it empowers - the geo-political dimensions of climate security policy. Security deliberation tends to get crowded out by a mindset of regulatory export. Senior members of the EP's foreign affairs committee have admonished the Commission's 'introverted' focus on replicating internal market rules and consequent blindness to the international geopolitical dimensions of climate and energy (European Parliament Foreign Affairs Committee, 2012).

Moreover, much policy-making effort remains focused on quite traditional parameters of energy security. Indeed, in some ways the focus now attached to the 'switch to gas' has begun to cut across climate security policies. It is true that environmental concerns are holding back shale development in Europe far more than they have done in the United States. Yet, the advent of non-conventional sources of oil and gas has once more tipped energy security debates back to a focus on access to hydrocarbons. In short, despite much rhetoric to the contrary, in practice European governments still conceive energy-related security as being overwhelmingly about guaranteeing oil and, increasingly, unconventional gas supplies far more than it is a question of pre-empting climate-induced instability.

Climate-Induced Fragility

An increasing area of concern is how climate change affects EU strategies in the area of conflict prevention and resolution. The stated priority has been more assiduously to address underlying governance pathologies in fragile and developing states, on the grounds that climate stresses render containment-based strategies to conflict even more clearly insufficient. Yet responses to 'climate conflict' remain underwhelming. European policy-makers agree that climate change is likely to augment the risk of civil conflict in resource-stressed societies. But it has not prompted any significant upgrade in EU conflict prevention efforts. Nor has it led to qualitatively different approaches to conflict that discernibly build from climate-related risk indicators. European governments have in practice done relatively little to integrate climate change factors into their conflict prevention policies as these operate on the ground in specific conflict theatres.

One report notes that little has been done to move forward with the aim of devising an ‘environmental peacekeeping’ strategy (Swiss Peace, 2011: 68). When EU leaders released a ten-year update of the EU’s so-called Gothenburg conflict prevention programme in 2011 this made no mention of any climate related factors (European Council, 2011).

Some initiatives funded by the Commission-managed Instrument for Stability (IfS) have been related to climate security. These include projects in the Horn of Africa to respond to tensions caused by drought and food price increases; and in Bangladesh, building institutions to respond better to flooding (European Commission, 2012).¹ In 2011 a modest 1.5 million euros of the IfS total spend was allocated for ‘natural resources and conflict’.² Officials insist that the post-2014 IfS is set to place more stress on climate-driven conflict. In 2013 the EU advanced with its 150 million euro Agadir Sahel programmes to strengthen resilience on climate change, directly linked to security interventions in Mali.

The EU has sought to enhance its early warning systems. The European Commission Crisis Room, Regional Crisis Response Planning Officers, the Situation Centre, a European Rapid Alert System, the External Action Service conflict unit and the EU Military Staff all have a role in early warning. However, early warning responsibilities specifically linked to climate change are still not clear or easily operational. And significantly, no climate change-related factors are incorporated into the way that potential crises are monitored. The CIA created a unit for forward-warning climate crises; nothing so systematic has been created in European states.

The focus has been on ‘disaster response’ much more than on ‘disaster preparedness’. The EU’s ‘comprehensive approach’ to conflict that was developed during 2013 did not have an apparent operational consequences related to climate-induced instability. The EAS has coordinated joint sessions with African states and China on joint climate challenges. However, tangible operational change is hard to detect. The British government’s conflict Watchlist and Annual Horizon Scan does work with climate related indicators. UK conflict strategy lists climate triggers as one of the factors prompting effort to upgrade and fine-tune conflict prevention efforts (HM DFID: 2011). The Danish government has created a new Peace and Stabilisation Fund which will make new funds available for climate security projects (ECC Platform, n.d.). The German MFA has explored the notion of track II initiatives to reflect on the interests of the groups most affected by climate change (German Ministry of Foreign Affairs, 2011). Germany now explicitly advocates ‘conflict-sensitive adaptation practices’, in particular linking track one and two approaches and using climate funds for governance challenges in fragile regions (German Federal Foreign Office, 2012: 17).

1 Plus for details on programmes, the four volumes of the accompanying Staff Working Document.

2 See http://www.eeas.europa.eu/ifs/docs/c_2011_4451_en.pdf

There is a widespread consensus among policy makers that the changes flowing from such formal initiatives are no more than embryonic. A 2012 independent assessment of the UK's conflict pool concluded that the basic policy had not changed (Independent Commission for Aid Impact, 2012). A similar stasis is evident elsewhere too. While Spanish ministers have made increasingly bold statements acknowledging the climate-conflict link (Ministerio de Defensa de España, 2011), the link between the defence minister and the Secretary of State for Climate Change is relatively weak. Insiders acknowledge that this means that the UME's inception has not led to any change in the broader gamut of Spanish conflict prevention policies.

NGOs criticise European governments and the EU collectively for failing to incorporate the underlying drivers of instability into more climate-sensitive conflict prevention policies. There is still no granular means of assessing the risk of climate-induced conflict and instability. Governments have struggled to incorporate climate-specific elements into their traditional conflict prevention programmes because they admit that more climate specialists would need to engage with the conflict agenda.

The EU has developed initiatives to improve poor communities' access to energy. Policy-makers argue that this lends a distinctive dimension to conflict prevention and one that is centred more on mutual human security concerns rather than purely traditional state interests. Climate commissioner Connie Hedegaard insists that a focus on access to energy in ODA is and must continue to be the leading edge of the EU's linking of security and climate change policy (Carnegie Endowment for International Peace, 2011). A new Commission communication in March 2013 promised to merge development and climate change issues into a single seamless anti-poverty policy (European Commission, 2013). The EU's entry point into climate security has been primarily through the mainstreaming of adaptation initiatives into holistic development aid programmes (Brito, 2012).

Some observers, however, doubt that increases in European climate financing have a strong or direct relevance to climate security. Critics say the EU's approach almost dampens the security logic through a discourse implying that the issue is little more than a need for more sustainable development. Most development agencies still resist their aid being used for anything with security overtones. Donors still need fully to incorporate 'conflict-sensitivity' into their adaptation funding. Governments conceive adaptation too narrowly as a matter of protective, physical infrastructure or renewable projects; in fact, it is a matter of improving governance to enhance resilience to climate stresses (Smith, 2009: 4, 8, 11, 22).

Critics also worry that the EU risks pursuing an approach to resource-conflict that actually renders such conflict more likely in the long-term (Citpax, 2011: 11). Commercial EU policies are still oriented more to 'extracting' energy resources for Eu-

ropean use. This reflects a fundamental and unresolved tension at the heart of European policies. Is security primarily a matter of bringing scarce energy resources into Europe? Or is it a question of ensuring that the latter are distributed, both internationally and within locally-fragile contexts, in the kind of equitable fashion that reduces the likelihood of conflict? So far, policy outcomes suggest that the EU has sought to straddle these two approaches without a clear prioritisation or acknowledgement of the trade-offs involved.

Migration: Denial?

Rhetorically, European ministers repudiate the 'fortress Europe' approach to managing climate migration. The stated preference is for a more subtle approach based on cooperation with third countries aimed at 'managing' the impact of climate change on migratory flows.

In practice, European policy on climate and migration remains ambivalent. It is well-known that EU member states have gradually tightened rules on migration into Europe. The influence of climate-induced migration in explaining these policy trends has been negligible. Indeed, it is striking how absent climate concerns have been from the evolution of European migration policies. The European Parliament has criticised the EU institutions for failing to devise contingency plans for an increase in climate-driven migration (Citpax, 2011: 9).

The EU still has no mapping of what migration flows are likely from different parts of the world as a result of climate change. It lags behind the US in preparing for climate migration. US government bodies have begun running exercises focusing on the impact of displacements within other regions. European organisations have still not included migration in their climate risk mappings because of the uncertainties over its scale and nature; and this issue is still not part of inter-regional negotiations, say, between the EU and African Union (Werz, 2012).

The so-called Stockholm programme agreed in 2009 as the EU's main strategy for internal security calls for greater focus on climate change as a driver of security-relevant migratory flows. The Commission's 180 million euro 2011-2013 strategy paper that guides funds under its thematic programme for 'Cooperation with third countries in the areas of migration and asylum' explicitly commits to working more on the nexus between climate change and migration (European Commission, n. d.: 27-28).

In April 2013 the EU published a new staff working document on climate change and migration. Significantly, this was prepared by the development and cooperation agency, DevCo, rather than DG Home. In line with most recent research, it downplays the likelihood of mass flows into Europe itself resulting directly from climate stress in developing states. Rather it places most stress on movements within developing countries themselves and the problem of internally displaced peo-

ple. The focus is on development-related resilience-building. It states that the core policy aim should be to improve development opportunities to allow people to stay put in local communities as resources became scarcer. At the same time, the Commission acknowledges that more needs to be done positively to assist relocation where this would help access to resources. It admits that so far no more than a few limited projects have been funded to give substance to this more positive approach and that recipients' country strategy papers still include no mention of the climate-migration link that would serve as a basis for practical aid programming decisions (European Commission, 2013a: 22, 28-29, 34).

European diplomats argue that the focus needs to be on intra-regional flows not flows into Europe. They tend to argue that climate migration may be of more indirect than direct concern to Europe: displacements from one developing state to another, or from one region to another within the same state, may trigger conflict and instability that then effect Western interests. Several new cooperation programmes in consequence focus on this dimension of climate migration – although funds remain limited compared to those pumped into standard border controls.

EU member states have not supported the idea of including a new category of 'climate refugee', as many developing countries urge. Governments argue that if climate migrants were given the status of refugees this could prejudice the reception and resources given to those fleeing really acute political violence as a matter of absolute urgency. The aim is more modestly to get climate factors incorporated into international rules on internally displaced persons. DG Home has suggested a status of 'permanently forced migration' as a new category to get around the refugee problem. The April 2013 working document argues there is no need for 'refugee-type protection' specifically on climate-related grounds ((European Commission, 2013a: 18).

Militaries' Role

European militaries have increasingly bought into the climate security agenda, despite it not constituting a traditional form of threat. The UK in particular has incorporated climate planning into its defence policy and introduced a more systematic coverage of climate change into its military staff colleges; it also created the post of climate and energy security envoy (HM Ministry of Defence, 2012). Spain has created a Military Emergency Unit to respond to climate disasters. Defence strategies in Germany, The Netherlands, Poland, the Czech Republic all mention climate security, albeit in somewhat low profile and unspecific fashion.

European defence ministries are now fully engaged on the question of how climate change is likely to impose new requirements on their own operations. They are still in the process of taking the next step to envisioning how climate change could act as a powerful modifier of geopolitics and thus impinge upon the broader contours of defence policy (Brock, 2012).

EU planners have begun to assess climate factors as part of conflict management scenario-building, as well as tighter coordination with the EU's Civil Protection Mechanism (Ducrotté, 2012: 6). However, while European militaries have begun to take climate security seriously, there is little evidence of preparedness for armed interventions being carried out systematically as a central part of this agenda. Sceptics have long feared an over-militarisation of climate issues; in practice, militaries and the wider EU security establishment remain extremely circumspect.

A 2012 EP report found that the large number of EU documents that have given operational content to conflict management – including the EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level, the EU Concept for Military Command and Control, the EU Concept for Force Generation and the EU Military Rapid Response Concept – are bereft of climate-related considerations (European Parliament Foreign Affairs Committee, 2012a: 4, 7-8).

A number of CSDP missions have been deployed to climate-stressed areas where environmental factors are seen as contributing to instability. These include the maritime mission Atalanta off the Horn of Africa, and security training initiatives in the Sahel (especially through missions in Niger and Mali in 2012 and 2013, respectively). Many policy-makers see such deployments as a harbinger of future defence requirements. The EU has invested heavily in a Global Monitoring for Environment and Security (GMES) system that is now being rolled out, with a range of satellites and other capacities.

However, while such missions and support reflect an evolution in military thinking, they have been extremely low key and cannot be said to represent major deployments triggered primarily by climate factors. No EU military deployment has been countenanced to safeguard supplies coming into Europe, as one might expect in a hyper-realist geo-strategic scenario. Policy-makers acknowledge that progress on reconfiguring militaries for climate security threats has been slow and limited.

Several analysts have suggested that climate change's most notable impact on military configurations will be the onus it places on defending home territories against extreme weather (Jermy, 2011: 148). The EU agreed an Adaptation Strategy in April 2013 that was focused on such internal initiatives. The strategy recognises that internal adaptation measures remain at 'an early stage' in Europe. Fifteen member states have national adaptation strategies that are just beginning to engage in meaningful projects. The new strategy commits the EU to better exchange of member states' best practice; peer pressure to ensure all member states implement national strategies; and EU-wide vulnerability assessments, culminating in 'comprehensive threat and risk assessment reports' to be produced jointly by the Commission and High Representative in 2015 (European Commission, 2013b).

Progress has also been made on 'military greening'. The European defence establishment has begun to shift away from fossil fuels to more sustainable sources in an

effort to reduce energy consumption. In June 2012 the European Defence Agency launched a Military Green programme of procurement to coordinate the plethora of member state plans in this area.

In short, European militaries are now focused on their own own energy consumption and how to run operations in climate stressed environments. European militaries are more geared toward dealing with extreme weather events than they are seized of the broader climate-engendered changes to geopolitics. Militaries still think in terms of the 'national-state interests' to be defended against climate change, not the broader impact on human security - and not the need proactively to address the root causes of individuals' rights and livelihoods.

The EU engagement is limited in areas where climate-related, cross-border tensions have surfaced – for example, in the Nile basin. While the UK government has begun to build climate risk factors into its scenario building for humanitarian response planning, the broader implications for geopolitics are acknowledged to have fallen outside the purview of military and other strategic planners (Government Office for Science, 2011: 45).

There is general agreement that European defence establishments lag behind the US military's engagement with climate change issues. Under the 2007 Global Climate Change Security Oversight Act, the US has initiated a far more systematic programme of research on the impacts of global climate change on military requirements, operations, doctrine, organisation, training, material, logistics, personnel and facilities, and the actions needed to address such impacts. The 2010 Quadrennial Defence Review talks of climate change as an 'accelerant' of instability, and in general accords the issue higher profile than most European defence documents (US Department of Defence, 2010: 85). On homeland defence the EU also lags well behind the evolution in US military planning (Paskal, 2010: 45).

There are fears that militaries have disingenuously over-reacted in an attempt to use the climate security agenda as a means of reinforcing their own claim to resources and influence within government. While such concerns are not entirely unfounded, there is insufficient evidence so far to sustain the claim that EU climate security policies have become overly militarised. In the US the military lead on climate security is much more striking than in Europe. The problem with armed forces' engagement is rather that this has been limited to relatively narrow questions of disaster response and greening military operations. European militaries have inched toward broader climate-geopolitical deliberation, but so far in a more cautious manner.

The Geo-Economics of Climate Change

Climate change is also now approached as a core pillar of European economic security. In some ways, this geo-economic dimension has filtered into EU policy res-

ponses to a greater degree than have hard security aspects. However, a fundamental tension remains evident: freer markets are seen as necessary to get scarcer resources to where they are needed and to facilitate the spread of renewables; but globalisation is simultaneously seen as sustaining the economic model that lies at the very root of global warming. Emerging EU policy mixes support for open markets with government-backed commercial diplomacy. It seeks to strike a balance between interdependence and autarchy as the driving logic of security.

Much of the European Commission's rhetoric is favourable to free market policies.³ The EU has pressed for a new list of 'green goods' within the WTO to be opened up for liberalized exchange. In December 2012 the EU finalised its first so-called 'Green Free Trade Agreement', with Singapore; this provides special trade rules for and lifts barriers in a range of green technologies. Including green clauses in bilateral FTAs has been seen as a means of circumventing paralysis within the WTO. The EU now aims to transfer the green trade provisions of the trade agreement with Singapore into other accords.

Some diplomats claim that the freeing up of trade in renewables is the most geo-strategically vital part of the climate security agenda. They have argued that the WTO needs to be brought into play to guard against the kind of export bans on food to which some governments have resorted since the droughts in 2009 and 2010. Free trade routes are posited as essential to a secure supply of raw materials. A core aim is to keep the integrity of supply chains in tact in states affected by climate instability. While the EU's rhetoric is that of positive-sum market interdependence, at least some European policies betray a more mercantile outlook. One leading team of experts detects signs of a more protectionist stance towards green trade (Overseas Development Institute, 2012). An autumn 2013 Citi Bank report observes a new 'energy Darwinism' as competitive support for different technologies has intensified (Citi Bank, 2013). Also in 2013, a Chatham House report noted the same trend towards resource nationalism and climate-driven protectionism in many countries.

Climate change has not convinced governments to support CAP reform – the latter clearly worsens scarcity in developing state and so feeds instability and conflict as climate impacts begin to hit. From a development point of view, officials insist that the imperative is to restrict big companies from buying up large tracts of land in poor countries to grow their own food in an effort to hoard resources as a preventive measure against climate change.

The IEA complains that financial support to renewables has been unacceptably high in nine EU member states and is a sign of new green mercantilism (Platts, 2011:

3 See <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/environment/climate-change/>

3). The Commission has pushed to keep non-EU biofuels out of Europe through regulations to do with the biodiversity of where they are grown, as concerns over the 'indirect' impact of biofuels increase. France has focused increasingly on the export of nuclear technology that other member states judge to be a security risk (Szarka, 2011: 117).

There is a new focus on governments supporting companies to gain contractual access to scarce resources. In October 2012 the Commission presented an update of EU industrial policy that promised a 'raw materials diplomacy' to secure access to vital supplies (European Commission, 2012a). The British government has launched a new 'action plan for resource security', which focuses in particular on guaranteeing access to speciality metals on the road towards low carbon (Defra-BIS, 2012). The Energy Roadmap 2050 states that decarbonisation should be a competitive boon for the EU as an 'early mover' in the global market for renewable (European Commission, 2011: 9). Government-backed commercial diplomacy has become more prominent as Europe has begun to lose ground in green technology to China and other rising powers.

The mercantile line is especially evident in the unbending EU insistence on more restrictive intellectual property rules in relation to low carbon technologies. A firm line is being maintained on IPR despite this complicating a number of free trade talks.

The frequent complaint from developing countries has been that the EU is engaged in a quick grab for large-scale renewable projects oriented towards exporting energy to European markets rather than in a genuine partnership to maximise renewables' potential for 'host' societies too. Environmental NGOs worry that European governments are pumping funds into large scale, export-oriented renewables projects that are likely merely to worsen local conflict dynamics.

This is no clear EU position yet on geo-engineering. Member state governments express concerns over 'rogue research' while also funding their own explorations into geo-engineering solutions.

Overall, critics charge that European governments seem not to recognise that the strategic need to share new technologies is more important than the profits of a small number of private companies (Mabey, 2009: 7). European governments often seem intent on protecting renewables market shares and profits to the detriment of an overarching geopolitical interest in disseminating new technologies.

Building on Achievements

There is on-going debate over the best security response to climate change. Some analysts argue that this issue must propel governments towards deeper, positive-sum, liberal cooperation. More than any other issue, they insist, climate security requires outward-looking international cooperation. Other analysts suggest that

climate change will drive governments towards more isolationist foreign policies based on self-protection. Pessimists fear that 'lifeboat scenario' self-help will become the dominant logic of Western security strategies. In practice, European policies currently hover uneasily between these two logics. In their basic approach to climate security, European governments are hedging between deeper international cooperation and self-reliance.

Policy outcomes certainly do not yet appear wholesale to reflect arguments that the only way to guarantee security in a world ravaged by extensive warming is through the 'lifeboat' solution. There is little evidence that European governments are inclined towards a strongly militarised approach. The EU has inched in ad hoc fashion towards a balance between state security and human security logics in its climate geo-strategy. To date, the EU's approach to climate security is best described as a 'securitization-lite'.

Yet, a concern is evident among diplomats that climate insecurity may challenge the liberal-cooperative approach in the long-term. The EU still needs to attach greater priority to deeper international cooperation in pursuit of collective security and qualitative change in the nature of economic growth. It needs to map out more sharply defined policies on these matters as part of its mainstream, day-to-day foreign policies, in addition to current efforts within areas of ring-fenced 'climate crisis' management.

The EU still needs to make the move from 'climate security' to a full-spectrum climate foreign policy. While the self-defined security community has begun to come to terms with the implications of global warming, efforts more broadly to mainstream climate within foreign policy as a whole need to be markedly intensified.

Many remain sceptical of the climate security agenda because they conflate securitisation with militarisation; but the fact that the latter should be limited does not mean that the former is not needed. More strongly embedded international regimes will be required in all areas of security and crisis management. And the EU must still move beyond climate security being debated merely in terms of Europe having to defend itself against instability that originates 'out there' as opposed to mitigating the way its own policies often magnify global threats.

Security will not be ensured simply by spending modestly higher amounts on conflict prevention, adaptation or renewables-dissemination in developing states, however necessary and welcome such steps are. More profound adjustment is pending on the very essence of the way in which EU foreign and security policy interacts with and seeks to shape the global order. It is here that the opportunity lies for the EU to build upon advances made in the last decade to assume more far-sighted leadership on issues of global climate security.

References

- Auswärtiges Amt (n.d.). *Climate change: a foreign policy challenge*, www.auswaertiges-amt.de/EU/Aussenpolitik/GlobaleFragen/Klima/Aussenpolitische-Dimensione-node.html
- Brito, R. Rodrigues de (2012). "The securitisation of climate change in the European Union", in OECD, *Global Security Risks and West Africa – Development Challenges*. Paris: OECD.
- Brock, H. (2012). *Climate change and drivers of insecurity in the global south*, Oxford Research Group.
- Carnegie Endowment for International Peace (2011). *Climate security and green technology: an EU-US perspective*, Transcript of conference, 8 April 2011.
- Citi Bank (2013). *Energy Darwinism: the evolution of the energy industry*.
- Citpax (2011). *Cambio climático y seguridad global*. Madrid: Citpax.
- Council of the European Union (2008). *Climate Change and International Security*. Report from the Commission and the Secretary General/High Representative, 3 March 2008.
- Council of the European Union (2013). *Council Conclusions on EU climate diplomacy*, Foreign affairs council meeting, Luxembourg, 24 June 2013.
- Council of the European Union (2013a). *Council Conclusions*, 22 July 2013, Press release, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/138317.pdf
- Council Secretariat (2011). *Council conclusions on climate diplomacy*, July 2011. Available at http://ec.europa.eu/clima/events/0052/council_conclusions_en.pdf
- Council Secretariat (2013). *Council conclusions*, 7/8 February 2013. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf
- Defra-BIS (2012). *Resource security action plan: making the most of valuable materials*. London: HMG.
- Depledge D. and T. Feakin (2012). "Climate change and international institutions: implications for security", *Climate Policy*, 12/1 SUP01, 2012, 73-84.
- Ducrotté, F. (2012). "The impact of climate change on international security: prospects for an environmental dimension in CSDP missions". *ISIS Europe: European Security Review*, November 2012.
- ECC Platform (n.d.). *Climate Change and International Security. Activity Mapping of EU bodies and Member States. Activity Profile of Denmark*.
- European Commission (n.d.). *Thematic programme "Cooperation with third countries in the areas of migration and asylum". 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper*.
- European Commission (2011). *Energy Roadmap 2050*, COM (2011) 885/2.
- European Commission (2011a). *On security of supply and international cooperation – the EU energy policy: engaging with partners beyond our borders*, COM (2011) 539.

- European Commission (2012). *2011 Annual Report on the Instrument for Stability*, COM(2012)405, 2012.
- European Commission (2012a). *A stronger European industry for growth and economic recovery*, Brussels, COM 582, October 2012.
- European Commission (2013). *A decent life for all: ending poverty and giving the world a sustainable future*, COM(2013) 92 final.
- European Commission (2013a). *Climate change, environmental degradation and migration*, Staff working document, 8556/13.
- European Commission (2013b). *An EU strategy on adaptation to climate change*, COM(2013) 0216 final.
- European Council (2011). *Council Conclusions on Conflict Prevention*, June 2011, COSDP 611.
- European Parliament (2013). *The organisation and functioning of the European external action service: achievements, challenges and opportunities*, February 2013.
- European Parliament Foreign Affairs Committee (2012). *EU external policies for future energy security*. EP, DG External Relations.
- European Parliament Foreign Affairs Committee (2012a). *The role of the CSDP in case of climate-driven crises and natural disasters*. EP report, October 2012.
- European Union (2008). *Report on the implementation of the European Security Strategy – producing security in a changing world*. Brussels.
- External Action Service (2012). *Developing an EU policy towards the Arctic region: progress since 2008 and next steps*, JOIN(2012)19.
- External Action Service (2013). *EU climate diplomacy for 2015 and beyond: Reflection paper*. Brussels.
- Government Office for Science (2011). *International dimensions of climate change*. London: The UK Government Office for Science, Foresight projects.
- German Federal Foreign Office (2012). *Climate diplomacy: reducing risks for security*. Berlin.
- German Ministry of Foreign Affairs (2011). *Climate Diplomacy in Perspective: From early warming to early action*. International Conference in Berlin 10-11 October 2011.
- Gouvernement de la France (2011). *L'action exterieur de la France contre le changement climatique*. Paris.
- Hague, W. (2010). *The diplomacy of climate change*, Speech to the Council on Foreign Relations, 27 September 2010.
- HM DFID, et al. (2011). *Building stability overseas strategy*. London: Department for International Development, the Foreign and Commonwealth Office and the Ministry of Defence.
- HM Government (2008). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. London.

- HM Ministry of Defence (2012). *Climate Change Strategy*. Available at <https://www.gov.uk/government/publications/mods-climate-change-strategy>
- Independent Commission for Aid Impact (2012). *Evaluation of the Inter-Departmental Conflict Pool*, Report 12.
- Jermey, Commodore S. (2011). *Strategy for Action*. London: Knightstone Publishing.
- Mabey, N. (2009). *Climate change and global governance*, E3G memo, October 2009, pp. 5-6, available at: <http://www.e3g.org>
- Mabey, N. (2010). *Facing the Climate Security Threat*. ECC Platform.
- Ministerio de Defensa de España (2011). *El cambio climático plantea un desafío global a la seguridad*. En la presentación del Cuaderno de Estrategia del IEEE Seguridad, modelo energético y cambio climático. Nota de Prensa 15/12/2011.
- Overseas Development Institute (2012). *The next decade of EU trade policy*. London: ODI.
- Paskal C. (2009). "From constants to variables: how environmental change alters the geopolitical and geo-economic equation". *International Affairs*, 85/6, pp. 1143-1156.
- Paskal, C. (2010). *Global Warring*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pieper, C. (2012). "Climate diplomacy in perspective", in D. Tänzler and A. Carius (eds) *Climate diplomacy in perspective, from early warning to early action*. Berlin: Austwartiges Amt.
- Platts (2011). *EU Energy* n°271, 2 December 2011.
- Smith, D. and J. Vivekananda (2009). *Climate change, conflict and fragility*, International Alert.
- Swiss Peace Foundation (2011). *Environmental peacebuilding: managing natural resource conflicts in a changing world*. Swiss Peace Report.
- Szarka, J. (2011). "France's troubled bids to climate leadership" in R. Wurzel and J. Connelly (eds.), *The European Union as a leader in international climate change politics*. London: Routledge.
- US Department of Defence (2010). *Quadriennial Defence Review 2010*, http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf
- Werz, M. and L. Conley (2012). *Climate change, migration and conflict*. Washington: Centre for American Progress.

Terrorismo na Aviação Civil: Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea

Raquel Duque

Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa e auditora do Curso de Defesa Nacional

Resumo

Os ataques de 11 de setembro de 2001 impuseram um novo olhar sobre a ameaça terrorista contra a aviação civil e evidenciaram a vulnerabilidade da segurança aérea europeia pela inexistência de uma política comum nesse setor. A União Europeia desenvolveu, desde então, a prevenção do terrorismo e a proteção dos transportes (entendidos como infraestruturas críticas) através da ampliação do quadro normativo comunitário e da arquitetura institucional, securitizando assim o multifacetado setor da aviação civil.

Este artigo pretende, numa primeira parte, analisar a evolução da segurança aérea enquadrando as ameaças, a dinâmica global e a arquitetura institucional europeia da aviação; e numa segunda parte, questionar, com base nos desafios para a segurança da aviação, da necessidade de uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea.

Abstract

Terrorism in Civil Aviation: Perspectives for a European Strategy of Aviation Security

The September 11, 2001 attacks imposed a new look at the terrorist threat against civil aviation and showed the vulnerability of European aviation security by the lack of a common policy in this sector. The European Union developed since then terrorism prevention and transport protection (understood as critical infra-structures) through the expansion of the European normative framework and the institutional architecture, hence securitizing the multifaceted sector of civil aviation.

This article intends, in the first part, to analyze the evolution of aviation security by outlining the threats, the institutional architecture and the global dynamics of the aviation sector; and in the second part, given the challenges of aviation security it aims to question the need for a European Strategy for Aviation Security.

“A respeito da narrativa de vida, não há regras precisas. O início pode efetuar-se em qualquer momento da temporalidade, assim como o primeiro olhar pode incidir sobre qualquer ponto do espaço de um quadro; o importante é que, aos poucos, o conjunto se destaque.”

Michel Houellebecq (2006: 25)

Introdução

As relações internacionais e as percepções das ameaças à segurança têm sofrido, desde o final dos anos 80 do século XX, reconfigurações significativas devido a acontecimentos como a queda do muro de Berlim e o fim do mundo bipolar, o 11 de setembro de 2001, a intensificação da globalização, entre outros. A desagregação dos dois polos ideológicos da Guerra Fria permitiu, por um lado, a autonomização do poder de cada Estado em estabelecer o seu quadro referencial de segurança, já não alinhado com um dos blocos mas com base nos seus contextos político, histórico e cultural (Anderson e Apap, 2002: 2). Por outro lado, proporcionou o aparecimento e/ou fortalecimento de integrações regionais, que o caso europeu bem ilustra. Com efeito, a probabilidade da ocorrência da tradicional ameaça externa, a guerra, diminuiu, não só porque a tensão entre os dois blocos desaparecera como também pelo aumento de relações de cooperação entre os Estados e pelo grau de destruição da indústria bélica contemporânea.

Esta evolução tem gerado, indiscutivelmente, um profundo impacto na estruturação e no desenvolvimento das sociedades globalizadas¹ contemporâneas que têm evidenciado uma dificuldade, ou incapacidade, em estabelecer fronteiras conceituais claras entre segurança interna e segurança externa e, a partir delas, perspetivar e aplicar medidas políticas específicas.

No campo teórico, dominaram os pressupostos da Teoria Realista, caracterizada por uma visão centrada no Estado, enquanto ator racional que é alvo de ameaças de natureza militar e que está inserido num ambiente internacional de anarquia devido à ausência de uma autoridade reguladora superior a todos os Estados, no qual a ordem se atingiria através do equilíbrio de poder entre os Estados (Battistella, 2003: 111-113; Buzan e Hansen, 2010: 192-193). Todavia, a par das ameaças militar, outros fenómenos têm ganho destaque como ameaças securitárias, tais como o terrorismo, os diferentes tipos de tráfico, os refugiados, ou os Estados frágeis, para nomear alguns (Garcia, 2006: 344; TTRSL, 2007: 3; Bigo, 2006: 387). As ameaças contemporâneas pautam-se pela transnacionalidade, imprevisibilidade e heterogeneidade,

1 Cf. Anthony Giddens (1996).

tornando as fronteiras cada vez mais obsoletas e revelando a necessidade de cooperação entre vários países para a prevenção ou o combate destas ameaças. Uma tal abordagem pressupõe uma combinação de forças – de segurança e de defesa – que difere da divisão vestefaliana, relativamente clara até ao final do século XX quanto às ameaças internas, cujo combate cabia às forças de segurança, e às ameaças externas em que a defesa era assegurada pelas forças militares (Tomé, 2010: 34; Garcia, 2006: 341, 342 e 344; TTRSL, 2007: 3 e 6; Bigo, 2006: 387).

O debate sobre *segurança* incorporou novas perspetivas que questionaram a Teoria Realista e reclamavam a reorientação teórica em dois sentidos: um, apontando para a ampliação (*broadening*) da análise a outras questões para além das militares; outro, defendendo o aprofundamento (*deepening*) do objeto referente da segurança² incluindo não só o Estado, mas também o indivíduo, ou um espaço regional ou global (TTRSL, 2007: 32-35; Buzan, Waever e de Wilde, 1998: 2-3; Williams, 2008: 7). Os Estados europeus, espectadores e atores do sistema internacional aderiram a estas perspetivas quer através da veiculação de uma narrativa, quer em atos. Os Estados-membros da União Europeia, passaram a partilhar a perceção de sofrerem as mesmas ameaças e a privilegiar a cooperação em detrimento de ações unilaterais e puramente internas ou externas. Esta noção está patente num documento estruturante da UE, a *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança* (2003: 7), quando nesta se afirma que:

“As novas ameaças são dinâmicas. (...) Contrariamente ao que se passava com a ameaça maciça e visível da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos”.

Verificamos também que desde o início da criação do projeto comunitário até à atualidade, a sua esfera de competências tem sido expandida. A Justiça e Assuntos Internos (JAI) é uma dessas esferas e é a consequência de uma extensa evolução institucional e, principalmente, de uma relação de confiança mútua que se foi construindo entre os Estados-membros. O domínio JAI abrange o espaço de liberdade, segurança e justiça, que viu os seus primeiros passos consolidados com a formalização da liberdade de circulação no interior das fronteiras europeias com a assinatura do Acordo de Schengen, em 1985. Este percurso caracterizou-se por uma prolifidade de instrumentos – tratados, planos, estratégias e conferências – que resultam, talvez, da necessidade de agir com prudência em questões tradicionalmente intrínsecas à soberania dos Estados como é o caso das fronteiras. A mobilidade de pessoas e bens no espaço europeu pode ser encarada como uma vantagem, mas uma leitura porventura mais pragmática deve estar ciente dos problemas de segurança decorrentes dessa mesma liberdade, dado que a circulação sem controlos

2 Trata-se de um objeto cuja existência está ameaçada e que procura a sobrevivência (Buzan, Waever e de Wilde, 1998: 36).

internos está também disponível a cidadãos ligados a atividades ilícitas, cuja vigilância e detenção se torna mais difícil, em especial, se recordarmos que o Espaço Schengen compreende cerca de 44.000 km de fronteiras externas marítimas e 9.000 km de fronteiras terrestres (Frontex-Roles and Responsibilities, 2013). No Tratado da União Europeia (1992), surgiram as primeiras referências a uma política comum nos transportes e durante a consolidação do espaço comunitário, cada vez maior em número de Estados e em matérias abrangidas, a segurança aérea foi, progressivamente, ganhando maior importância.

Importa referir que a narrativa securitária possibilitou a ligação de fenómenos sociais e políticos a certas ameaças de segurança, facilitando a securitização desses fenómenos (Buzan, Waeber e de Wilde, 1998: 28). A securitização consiste no processo de legitimação de uma retórica percebida como autêntica e indelével porque é expressa por profissionais das instituições que lidam com as ameaças (donde adquirem legitimidade) e que a explicam aos cidadãos que a aceitam (Bigo, 1998: 7-11 e 13-38). Esta aceitação permite àqueles profissionais optarem por ações de emergência para lidar com um estado de exceção permanente (Bigo, 2006: 388-389), pois a lógica da segurança é assegurar a sobrevivência e, para tal, são utilizados os meios necessários para impedir o progresso ou a concretização da ameaça (Buzan, Waeber e de Wilde, 1998: 21, 27 e 33-35; Balzacq, 2011: 3).

É neste contexto que a segurança europeia tem sido desenvolvida e o presente artigo propõe-se circunscrever-se ao tema da segurança aérea que tem sido uma área negligenciada na literatura especializada em segurança europeia quando comparada com outras, detendo o setor da aviação, no entanto, elevada importância económica e relevância estratégica para os Estados-membros, ao constituir parte integrante dos sistemas de infraestruturas críticas que a UE procura proteger, nomeadamente, do terrorismo do qual tem sido alvo. Este é o momento para proceder a uma tentativa de balanço do percurso efetuado até agora, compreender a realidade e indicar as suas potencialidades para o futuro. Ao nível metodológico, este artigo privilegia a análise qualitativa, baseada em literatura primária, estudo de atos normativos assim como documentação oficial de entidades diversas, e em literatura secundária, análise de publicações académicas especializadas ou de estudos disponibilizados em páginas institucionais.

O artigo divide-se em duas partes: a primeira incidirá sobre a segurança aérea na UE - dinâmica global e arquitetura institucional - e a segunda analisará os desafios para a segurança da aviação e as perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea, antes das considerações finais.

A Segurança Aérea na União Europeia: Dinâmica Global e Arquitetura Institucional

O setor da aviação civil beneficiou amplamente dos progressos tecnológicos ocorridos durante o século XX, que incluíram a diminuição do tempo de voo e o aumen-

to no número de passageiros transportados (Leite, 2006: 103-112; Zacher e Sutton, 1996: 82). Estes elementos contribuíram para a deslocação de pessoas e bens a uma escala global e para o aumento exponencial do tráfego aéreo mundial. Porém, a partir do momento em que viajar de avião se tornou acessível praticamente a qualquer cidadão tornou a aviação civil permeável à atividade criminal, transformando a mobilidade aérea num problema de segurança. O conjunto de atividades criminosas é vasto e inclui, entre outras, a fraude com bilhetes, o furto de bagagem ou de bens nos aeroportos e atos de terrorismo (Zacher e Sutton, 1996: 99), porém, dedicaremos as próximas páginas ao estudo particular da ameaça do terrorismo.

No sentido de clarificar a nomenclatura técnica da área da aviação, importa definir alguns conceitos. A definição oficial designada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de *aviação civil* engloba as “operações aéreas efetuadas por aeronaves civis, excluindo as operações realizadas por aeronaves estatais” (Regulamento (CE) N.º 300/2008, Artigo 3.º). Por aeronaves estatais entende-se aquelas “usadas nos serviços militares, aduaneiros e policiais” (ICAO, 1944: 2). A UE define, de modo abrangente segurança da aviação como “a combinação de medidas e de recursos humanos e materiais destinada a proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil” (Regulamento (CE) N.º 300/2008, Artigo 3.º). Assim, uma análise abrangente às ameaças ao setor da aviação deve considerar todas as ações que coloquem em perigo a segurança de uma aeronave mas também de um aeroporto, instalações de navegação aérea, tripulação, passageiros e pessoas e bens que se encontrem no aeroporto ou nas instalações referidas³.

A aviação civil representa uma opção atrativa para os terroristas pela importância da cobertura mediática na difusão dos ataques para a sociedade, cujo impacto psicológico gera um sentimento de medo generalizado e também permite disseminar as reivindicações dos terroristas e as suas técnicas (Naudin, 2007: 32-35). A exploração do choque psicológico em direto, transmitido pelas televisões em todo o mundo, leva Christophe Naudin (2007: 48 e 62) a caracterizar este momento de era do terrorismo de destruição maciça e de um estado permanente de guerra não-militar. Acresce que, num mundo globalizado, milhares de aeronaves atravessam diariamente várias fronteiras internacionais, o que abre a possibilidade de transformar a

3 Uma peculiaridade digna de nota é a presença na literatura em língua portuguesa de um único vocábulo para abordar a segurança na aviação civil – *segurança* – ao contrário do que se verifica nas línguas inglesa e francesa que recorrem a dois conceitos distintos para definir duas realidades diferentes. Assim, a gestão de ações de caráter intencional contra a aviação civil é designada por *security*, em inglês, e *sûreté*, em francês; já a gestão de ações de caráter accidental contra a aviação civil é designada por *safety*, em inglês, e *sécurité*, em francês (Naudin, 2007: 32-35).

aeronave não só num “alvo” mas num “meio” de ataque. Por fim, um ataque terrorista pode criar um elevado número de reféns cujas vidas têm grande influência nos processos de negociação de sequestros (Naudin, 2007: 32-35).

A relação entre atos de terrorismo e a aviação civil é quase tão antiga quanto o desenvolvimento da própria aviação, no entanto, a tipologia dos atos terroristas variou ao longo dos séculos XX e XXI. A América do Sul foi palco dos primeiros atos terroristas na década de 30 do século passado com o sequestro de aviões para a exigência do pagamento de resgates ou para a disseminação de propaganda política (Naudin, 2007: 40). Após a Segunda Guerra Mundial e ao longo da Guerra Fria, o terrorismo era considerado como um fenómeno sustentado pelo mundo bipolar, no qual algumas organizações terroristas surgiam com ligações a certos Estados e desenvolviam-se no seio da sua esfera de influência (Bruguière, 2002: 39). Na lógica da rivalidade Este-Oeste, o terrorismo aéreo assumiu diferentes formas: no início desenvolveu-se através de pedidos de asilo político (Naudin, 2007: 42), mas mais tarde as ações ganharam contornos mais graves. Entre finais dos anos 60 e meados dos anos 80, assistiu-se ao nascimento de organizações terroristas no Médio Oriente que pretendiam o reconhecimento da Palestina como um Estado livre e independente e que desviaram aviões com reféns cuja libertação dependia da negociação com vista ou à libertação de outros combatentes da mesma causa, ou a concessões políticas, ou ao pagamento de resgates (Naudin, 2007: 42-45).

Progressivamente a violência amplificou-se e o terrorismo ganhou a forma de sabotagem e destruição da aeronave em voo pelo recurso à colocação da bomba no avião, frequentemente, mas não só⁴, como bagagem de porão uma vez que esta não passava por um controlo de segurança tão rigoroso como a bagagem de cabine (Forest, 2008: 107). Paralelamente, alguns ataques utilizaram como recurso mísseis terra-ar contra aeronaves em voo⁵ (Forest, 2008: 110). Em 2001 consubstancia-se uma mudança paradigmática, na qual a aeronave deixa de ser considerada exclusivamente como “alvo” e passa a ser o “meio” de um ataque terrorista, com os atentados de 11 de setembro de 2001 (Alemán, 2008: 75; Forest, 2008: 111). A aeronave foi transformada numa arma de destruição muito poderosa quando os 19 terroristas sequestraram quatro aviões comerciais com o propósito de destruir símbolos das esferas económica, política e de defesa dos EUA. O ataque resultou no colapso das

4 Em 21 de dezembro de 1988, a aeronave da companhia Pan Am despenhou-se na localidade de Lockerbie, no sul da Escócia, depois de uma bomba disfarçada de leitor de cassetes explodir e ter provocado 270 vítimas – 259 a bordo e 11 na localidade de Lockerbie –, cidadãos de 21 países diferentes (Schiavo, 2008: 222; Carrell, 2008).

5 Do qual é exemplo o ataque contra o avião da Air Rodésia a 3 de setembro de 1978 pelo Exército Revolucionário do Povo Zimbabuano. Dos 56 passageiros que seguiam a bordo, apenas oito sobreviveram ao ataque ligado ao processo de independência da antiga Rodésia.

torres 1, 2 e 7 do World Trade Center, em danos estruturais no Pentágono e num número de vítimas sem precedente – cerca de 3.000 pessoas (Timeline 9/11; National Commission on Terrorist Attacks, 2004: 339).

Conscientes de que os terroristas podem beneficiar do setor da aviação civil e que este setor depende profundamente da confiança que pode garantir aos passageiros, vários intervenientes cedo se juntaram e se comprometeram na criação de organizações internacionais responsáveis pela edificação de quadros normativos direcionados a proteger o setor da aviação civil. Qualquer incidente com uma aeronave causa uma má imagem da indústria gerando apreensão e relutância na utilização deste tipo de transporte. A interdependência entre parceiros é, por isso, óbvia, porque o que um faz ou deixa de fazer afeta e tem repercussões no setor como um todo. Logo, a cooperação entre países e companhias aéreas é necessária para assegurar a aplicação de normas gerais e de boas práticas pelo maior número de intervenientes possível. Todavia, se é certo que uma rede de transporte aéreo eficiente e confiável requer regulação, uniformização e aplicação, também é verdade que fazer tudo isso representa um grande desafio para o setor porque, tal como Forest (2008: 116) alertou, *“many other countries – particularly in Africa and Asia – found it difficult to impose most of the costly security measures, thus providing vulnerabilities that could be exploited”*. Pelo menos duas vulnerabilidades podem ser exploradas pelos terroristas: corromperem as autoridades no setor da aviação em Estados frágeis e a utilizarem rotas aéreas para transporte de material perigoso ou mesmo de membros de grupos terroristas (Department of Homeland Security – NSAS, 2007: 9).

A regulação internacional remonta ao período pós-Primeira Guerra Mundial mas é só no final da Segunda Guerra Mundial que surgem duas das organizações que ainda hoje ordenam a aviação internacional: a Organização Internacional da Aviação Civil (International Civil Aviation Organization/ICAO) composta por Estados e a Associação Internacional de Transporte Aéreo (*International Air Transport Association/IATA*), constituída por companhias aéreas. No espaço europeu, podemos afirmar que os principais intervenientes na segurança da aviação são:

- 1) Conferência Europeia da Aviação Civil (European Civil Aviation Conference/ECAC);
- 2) Direção-Geral dos Assuntos Internos (DGAI), da Comissão Europeia;
- 3) Direção-Geral para a Mobilidade e o Transporte (DGMOVE), da Comissão Europeia;
- 4) Comissão de Transporte e Turismo (TRAN), do Parlamento Europeu;
- 5) Associação das Companhias Aéreas Europeias (Association of European Airlines/AEA);
- 6) Conselho Internacional dos Aeroportos (Airports Council International/ACI);

- 7) Agência Europeia para a Segurança da Aviação (European Aviation Safety Agency/EASA);⁶
- 8) European Aviation Security Training Institute (EASTI);
- 9) Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex);
- 10) Serviço Europeu de Polícia (Europol);
- 11) Rede Europeia de Serviços de Segurança Aérea (Airpol).

Cumpra perceber esta arquitetura institucional. Os países europeus foram progressivamente adaptando a sua legislação nacional às normas definidas no seio da ICAO. Contudo, o rápido desenvolvimento do tráfego aéreo revelou a necessidade de um fórum para debater as preocupações e os interesses europeus numa perspetiva regional. Neste sentido, em 1955 a ECAC teve a sua sessão inaugural com a participação de 19 Estados europeus, todos eles membros da ICAO⁷ (ECAC-History, 2013). A ECAC tem atualmente 44 Estados afiliados⁸ (ECAC-Member States, 2013) entre os quais todos os Estados-membros da UE. O seu objetivo primordial é promover a coordenação e melhor utilização do transporte aéreo intraeuropeu, porém, e tratando-se de um organismo intergovernamental e consultivo, as suas conclusões e recomendações estão sujeitas à aprovação de cada governo (ECAC-History, 2013).

A ECAC empreende uma colaboração próxima com as instituições Europeias para (1) prevenir a duplicação de trabalho, (2) fazer o melhor uso possível dos recursos e (3) assegurar ligações vitais para as políticas de transporte aéreo da UE para todos os membros da ECAC que não são membros da UE (ECAC-External Relations, 2013). De referir igualmente o trabalho em estreita relação com a ICAO na prossecução dos objetivos desta, utilizando, inclusivamente, os seus serviços de secretariado⁹ (ECAC-History; ECAC-Relationship ECAC/ICAO). Para além disso,

6 Neste trabalho não poderíamos ignorar a EASA. Todavia, e porque a sua missão passa por promover a adoção de padrões comuns de segurança e de proteção ambiental na aviação civil na Europa e no mundo, baseados no domínio de *safety* e não de *security*, afasta-se do âmbito deste artigo e, por isso, não será analisada.

7 Estes Estados são: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça e Turquia.

8 A saber: Albânia; Arménia; Áustria; Azerbaijão; Bélgica; Bósnia e Herzegovina; Bulgária; Croácia; Chipre; República Checa; Dinamarca; Espanha; Estónia; Finlândia; França; Eslováquia; Eslovénia; Geórgia; Grécia; Hungria; Irlanda; Islândia; Itália; Letónia; Lituânia; Luxemburgo; Malta; Moldávia; Mónaco; Montenegro; Noruega; Países Baixos; Polónia; Portugal; Reino Unido; República Federal da Alemanha, República da Macedónia; Roménia; San Marino; Sérvia; Suécia; Suíça; Turquia e Ucrânia.

9 A ICAO é responsável pelos custos indiretos atribuídos à atividade da ECAC e os Estados-membros da ECAC são responsáveis pelos custos diretos atribuídos à atividade da ECAC.

a ECAC encoraja a aplicação das normas e práticas recomendadas além da sua área geográfica, e nesse sentido, estão em processo de concretização alguns Memorandos de Entendimento com a Comissão Africana de Aviação Civil, a Comissão Latino-americana de Aviação Civil e a Comissão Árabe de Aviação Civil (ECAC -External Relations, 2013). Podemos atribuir à ECAC três marcos importantes: (1) a elaboração de um manual europeu de segurança de aviação conhecido como *Document 30*; (2) o desenvolvimento de um programa de auditoria de segurança (no sentido de avaliar a implementação das recomendações do *Document 30*, identificar áreas que necessitem de aperfeiçoamento e contribuir para a harmonização das medidas de segurança nos países ECAC); e (3) a realização de um programa de assistência técnica e integração que inclui programas de investigação e formação (Avia Solutions e Irish Aviation Authority, 2004: 21 e 25).

Na Comissão Europeia contamos com a DGAI e a DGMOVE: a DGAI trata, por um lado, da migração e do asilo¹⁰ e, por outro lado, da segurança interna, que inclui o combate ao crime organizado e ao terrorismo, a cooperação policial e a gestão das fronteiras externas da UE (DG Home Affairs-Policies). Existe um conjunto de organismos da UE que coadjuvam a ação desta DG e dos Estados-membros em questões de segurança interna como a Frontex, a Academia Europeia de Polícia¹¹, a Eurojust¹² e a Europol, que serão analisados adiante. A estes, devemos adicionar o trabalho realizado pelo Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (European Asylum Support Office/EASO), e pela agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (eu-LISA)¹³, que consistem na segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II)¹⁴,

10 Abrangendo as questões da migração legal e ilegal, da integração, da readmissão e do regresso ao país de origem.

11 O Conselho de Tampere anunciou, no seu ponto 47, a criação de uma Academia Europeia de Polícia (AEP), para a formação de altos funcionários policiais e judiciais (Conclusões da Presidência do Conselho de Tampere, 1999). Em 2005, a AEP tornou-se uma agência da UE com a missão de apoiar a cooperação transfronteiriça entre os Estados europeus e organizar atividades de treino (AEP-History, 2013).

12 Entidade composta por funcionários designados por cada Estado-membro com competências equivalentes na condução de investigações criminais, que facilitam a coordenação e as investigações entre as autoridades nacionais, com base nas análises da Europol.

13 Esta agência foi instituída pelo *Regulamento (UE) n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2011*. A eu-LISA, compõe-se como um centro de excelência no desenvolvimento operacional nesta área política e assegura que os sistemas estão disponíveis 24 horas por dia, sete dias por semana e que são utilizados de acordo com os requisitos de segurança e proteção de dados.

14 O SIS II contém alertas emitidos para pessoas procuradas para detenção ou para extradição, assim como alertas sobre pessoas desaparecidas (Conselho da União Europeia, 2005: 10-11).

no EURODAC¹⁵ e no Sistema de Informação sobre Vistos. A propósito destes sistemas, interessa destacar o segundo pilar¹⁶ da *Estratégia Antiterrorista da UE* (2005), que concerne à proteção dos cidadãos e de infraestruturas através da melhoria da segurança da aviação civil com a análise de risco e a combinação de iniciativas baseadas em tecnologias de informação que recolham, processem e partilhem informação para aumentar a segurança nas fronteiras externas por meio, por exemplo, da introdução de dados biométricos nos passaportes da UE (Conselho da União Europeia, 2005: 3 e 10-11).

A DGMOVE pretende assegurar uma circulação que alie segurança, eficiência e proteção do ambiente assim como a criação de condições para a competitividade industrial dos transportes (Mobility and Transport-About Us, 2013). No ano de 2008, a DGMOVE desenvolveu a Rede de Alerta para as Infraestruturas Críticas (Critical Infrastructure Warning Information Network/CIWIN)¹⁷, e por Infraestrutura Crítica Europeia, entende-se: “a infraestrutura crítica situada nos Estados-membros cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo em pelo menos dois Estados-membros” (Diretiva 2008/114/CE: 77). À CIWIN cabe facilitar a implementação do Programa Europeu de Proteção das Infraestruturas Críticas, uma vez que se trata de um sistema de informação e comunicação de domínio público na internet, supervisionado pela Comissão, que proporciona aos membros desta comunidade a oportunidade de trocar e discutir informação relativa à proteção e às boas práticas nos Estados-membros e nos setores relevantes da atividade económica¹⁸.

O papel do Parlamento Europeu na área da aviação envolve em especial a Comissão dos Transportes e Turismo (TRAN), que participa na elaboração de atos legislativos em virtude do processo de codecisão e colabora com os Estados-membros, desenvolvendo legislação em matéria de transportes, de política de turismo e de políticas relativas aos serviços postais (TRAN-Home, 2013).

A Associação das Companhias Aéreas Europeias (AEA), formalmente criada em 1954¹⁹, possui uma delegação permanente em Bruxelas e concentra hoje 31 companhias aéreas europeias. As sinergias que cria englobam as mais variadas questões da aviação, dinamizando uma rede extensa de instituições europeias, de parceiros da indústria aérea, de funcionários estatais, de meios de comunicação social, entre

15 O sistema EURODAC estabelece a comparação entre as impressões digitais dos nacionais de países terceiros ou apátridas, e pretende determinar o Estado-membro responsável, nos termos do Regulamento de Dublin, pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados num Estado-membro (Parlamento Europeu e Conselho, 2013).

16 Os quatro pilares incluem: Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder.

17 Projetada na Diretiva 2008/114/CE do Conselho relativa à identificação e designação das infraestruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção.

18 O portal está a funcionar desde janeiro 2013.

19 Embora à época tivesse a denominação de *Air Research Bureau* (AEA-History, 2013).

outros (AEA-Air Transport in Europe, 2013). Esta associação empreende uma estratégia que conjuga conhecimento especializado, *lobby* e comunicação que é dirigida à Comissão, Parlamento e Conselho Europeu com vista a alcançar medidas benéficas para as companhias aéreas que a formam (AEA-Role, 2013). A AEA aponta críticas, tanto à diversidade de medidas de segurança nos aeroportos – que variam de aeroporto para aeroporto e têm implicações pela diferenciação de custos para as companhias –, além do seu caráter intrusivo, constante e inconsequente, para os passageiros. Na ótica da AEA urge proceder ao reconhecimento internacional dos padrões de segurança para se efetivar o regime de segurança de um controlo (ou de uma paragem), ou seja, a partir do momento em que se realiza um controlo de segurança aos passageiros e às mercadorias, estes deveriam ser considerados seguros até ao destino final sem mais paragens para controlos (AEA-Security, 2013). Da parte dos aeroportos, salientamos o Conselho Internacional dos Aeroportos (ACI), que nasceu em 1991 e compreende 573 membros a operar em 1751 aeroportos, em 174 países e territórios (ACI-Brief History; ACI-Structure). Este Conselho dispõe de cinco delegações regionais, uma delas na Europa, que fornece dados mais específicos sobre esta região (ACI-Aviation Security Standing Committee). Da informação disponibilizada pelo ACI, os custos com segurança representam uma média de 27% dos custos operacionais nos aeroportos (ACI Europa-Fast Facts). Das dinâmicas entre os diversos atores é perceptível a dificuldade em manter um equilíbrio de interesses entre o setor privado e o setor público. Por um lado, o setor empresarial deseja ter custos controlados, e por isso, considera vantajoso um regime de regulação da segurança por instituições internacionais porque se torna mais previsível em relação a ações unilaterais de cada Estado com as particularidades nacionais e a consequente multiplicação de medidas ao nível mundial (Zacher e Sutton, 1996: 98). Por outro lado, a prevenção de ameaças como o terrorismo exige meios tecnológicos em maior quantidade e qualidade, o que implica a necessidade de mais investimento e maiores custos. Enquanto as companhias aéreas precisam de ter em atenção os custos de gestão e o lucro – o que dissuade de fazer investimentos em medidas de segurança onerosas –, os governos ponderam e desenvolvem outros aspetos: a regulamentação, a partilha de dados por parte dos serviços de informações entre países e no seio de um mesmo país; e a tendência para implementar medidas reativas em detrimento de medidas preventivas (Forest, 2008: 116-117).

O trabalho realizado pelo EASTI centra-se na formação na área do transporte aéreo internacional com vista a atingir e garantir os padrões de segurança na aviação civil que a ICAO e a ECAC exigem na região da Europa. Este instituto foi inaugurado em novembro de 1997 enquanto centro de formação europeu da ICAO e tornou-se num projeto comum entre a ICAO, Comissão Europeia e Estados-membros, com cursos abertos a representantes governamentais e participantes oriundos da indústria aeroportuária (EASTI-About, 2013).

No que concerne às agências europeias ligadas à segurança interna, cumpre sublinhar a ação da Frontex, da Europol e da Airpol. A Frontex, formalmente criada em 2004²⁰, deve facilitar a aplicação das medidas da UE em matéria de gestão das fronteiras externas e facultar assistência técnica e conhecimentos especializados para garantir a coordenação das ações dos Estados-membros na aplicação dessas medidas, apesar da responsabilidade pelo controlo e vigilância das fronteiras externas incumbir aos Estados-membros. A Frontex desenvolveu nos últimos anos uma Rede Europeia de Patrulhas para conseguir dar uma resposta rápida e especializada no caso de uma situação de crise numa fronteira externa, e criou um inventário central do equipamento técnico disponível, o Centralised Record of Available Technical Equipment/CRATE²¹ (Frontex-Brochure). No caso da segurança da aviação, cabe a esta agência europeia realizar operações conjuntas nas fronteiras aéreas, materializadas nas operações em aeroportos.

A Europol, por seu turno, promove a cooperação entre as forças policiais europeias para combater o crime transnacional e o terrorismo e tornou-se uma agência comunitária em 1 de janeiro de 2010²², apesar da Convenção que estabeleceu a Europol datar de 1995 (Europol-History, 2013).

Com uma história recente (desde 2010) a Airpol institucionalizou-se por impulso do Conselho da UE como rede multidisciplinar e permanente de cooperação operacional para a troca de informações privilegiadas, experiências e boas práticas, composta por representantes dos serviços policiais, guardas fronteiriços e outros serviços com experiência de trabalho de segurança aérea no Espaço Schengen e nos Estados-membros (*Airpol-Output e Deliverables*). Com o objetivo de garantir a proteção da aviação civil, a Airpol deve concentrar esforços em três áreas: no policiamento de aeroportos, na segurança da aviação e na segurança da fronteira aérea (Resolução do Conselho, 2010).

Durante várias décadas, a regulação internacional da segurança do transporte aéreo foi desenvolvida através de recomendações não vinculativas. A implementação de tais recomendações ficava a cargo das instituições nacionais de aviação civil que trabalhavam em colaboração com os atores de segurança, internos e externos, públicos e privados. Acresce que no caso europeu, e à data do 11 de setembro de 2001, os assuntos relacionados com a segurança da aviação civil estavam confinados à responsabilidade individual de cada Estado-membro e não à esfera de competências legislativas da UE. Dada a natureza transnacional do terrorismo, a UE compreendeu a importância de constituir um conjunto de instrumentos institucionais, jurídicos e operacionais, que sejam coordenados e implementados por todos

20 Com o Regulamento (CE) N.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro de 2004.

21 Previsto no artigo 7.º do Regulamento (CE) N.º 2007/2004.

22 Após a adoção da Decisão 2009/371/JAI, de 6 de abril de 2009.

os Estados-membros, de forma a lidar com as ameaças atuais que requerem uma resposta multilateral. O quadro normativo europeu sobre segurança aérea foi assim alargado com novos documentos vinculativos no sentido de um compromisso comum de todos os Estados-membros na aplicação daquelas medidas. Assinalamos os seguintes documentos para a harmonização da segurança do setor da aviação civil nos Estados-membros:

- 1) Regulamento (CE) N.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2002, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil. Revogado pelo Regulamento N.º 300/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2008.
- 2) Regulamento (CE) N.º 622/2003 da Comissão de 4 de Abril de 2003 relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação. Revogado pelo Regulamento (CE) N.º 1546/2006 da Comissão de 4 de Outubro de 2006²³.
- 3) Regulamento (CE) N.º 1217/2003 da Comissão de 4 de Julho de 2003 que estabelece especificações comuns para os programas nacionais de controlo da qualidade da segurança no sector da aviação civil.
- 4) Regulamento (CE) N.º 1486/2003 da Comissão de 22 de Agosto de 2003 que estabelece procedimentos para as inspeções da Comissão no domínio da segurança da aviação civil.
- 5) Regulamento (CE) N.º 1138/2004 da Comissão de 21 de Junho de 2004, que estabelece uma delimitação comum das áreas críticas das zonas restritas de segurança nos aeroportos.

Este acervo é um exemplo claro do aumento de competências da UE. Testemunhamos um processo de convergência e harmonização da legislação europeia a ser integrada e aplicada pelos Estados-membros, pelo qual estes perdem um grau significativo de soberania que é transposta para a UE que, por sua vez, ganha competências de regulação e gestão da aviação civil. Trata-se do processo de europeização, definido por Maria Green Cowles, James Caporaso e Thomas Risse (2001: 3) da seguinte forma:

“the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among actors and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rule”.

23 Este Regulamento limitou o transporte de líquidos, aerossóis e géis aos passageiros na sua bagagem de mão. Esta medida surgiu em consequência da descoberta do plano terrorista travado em 2006, que previa detonar explosivos líquidos, camuflados de refrigerantes na bagagem de mão em dez aeronaves durante o voo.

Dada a especialização crescente das instituições europeias e de alguns destes organismos serem recentes, resta aguardar para poder avaliar se tal multiplicação e especialização tem valor acrescentado e se são positivos, em vez de dificultarem a agilização necessária para o fim desejado que é garantir a segurança aérea.

Os Desafios para a Segurança da Aviação e as Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea

As páginas antecedentes pretenderam examinar o processo de institucionalização do setor de aviação nas esferas europeia e internacional. Nesta parte interessará refletir sobre os desafios e as prioridades da JAI com implicações para a segurança aérea, mantendo em mente que a aviação proporciona uma rede de transporte global e rápida, que se tornou vital para os setores turístico e empresarial e que contribui indubitavelmente para a mobilidade e prosperidade económica das sociedades contemporâneas. Cerca de 750 milhões de passageiros atravessam o céu europeu, utilizando os serviços de companhias de aviação europeias e sustentando mais de 5 milhões de empregos neste setor que participa com aproximadamente 380.000 milhões de euros para o PIB europeu (AEA-Air Transport in Europe, 2013).

Num primeiro momento convém compreender um conjunto de aspetos funcionais do próprio domínio JAI que, se não forem resolvidos, poderão dificultar a prevenção das ameaças à segurança. Concentrar-nos-emos na dialética entre as esferas interna e externa da segurança comunitária, nas disfuncionalidades institucionais da UE e no equilíbrio entre segurança e liberdade – com vista a compreender a pressão que o progresso tecnológico, em prol de uma segurança mais eficaz, tem tido na privacidade dos passageiros. Num segundo momento, será analisada o potencial para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea contando com os constrangimentos e idiosincrasias da UE.

Desafios Funcionais

A dialética entre as esferas interna e externa da segurança comunitária

A dificuldade na limitação das esferas interna e externa ocorre pela simultaneidade de dois fenómenos na UE, por um lado, a expansão da dimensão interna para além das fronteiras estatais (Bigo, 2006: 395), projetando os valores da segurança e estabilidade em Estados vizinhos e não-vizinhos, através de acordos e até mesmo com o recurso a operações de intervenção de forças militares para pacificar determinadas áreas geográficas, como sucedeu nos Balcãs ou no Afeganistão – estamos perante o processo de externalização da segurança interna. Por outro lado, reconceptualizando as ameaças internas, salientando a sua dimensão externa e associando numa cadeia de ligações vários tipos de fenómenos como a imigração ilegal, os refugiados, o terrorismo e o crime organizado, tratando-os a todos como ameaças de segurança

e securitizando-os – estamos diante o processo de internalização da segurança externa (Anderson e Apap, 2002: 3).

A criação de uma zona de livre-circulação interna pressupôs desde o início a transferência dos constrangimentos inerentes aos controles de segurança para o exterior das fronteiras da União, o que requereu a adoção de medidas robustas para lidar com as ameaças, institucionalmente percebidas e designadas como tal. Para ser funcional, este espaço exige a cooperação das forças de segurança e das entidades judiciárias, assim como a partilha de informação recolhida por essas forças e entidades entre as instituições europeias especializadas e entre os sistemas europeus existentes como o Serviço de Informação Schengen ou a Europol.

Disfuncionalidades institucionais da União Europeia

A extensão gradual de competências e harmonização normativa num número crescente de matérias tornou a UE num ator político com expectativas e atribuições de Estado sem o ser. Na verdade, a UE é composta por 28 Estados e confronta-se com desafios provocados pela própria organização e interação das instituições europeias. A *europização*, ou a transferência gradual e crescente da tomada de decisão para Bruxelas, originou a proliferação de um conjunto de comités, grupos de especialistas e outros organismos que apoiam os organismos de coordenação mas que também podem produzir um efeito negativo pela sobreposição de competências que esta diversidade de organismos pode gerar (Argomaniz, 2011:140).

A fiscalização que a Comissão realiza a par da ECAC aos aeroportos europeus pode ser vista como uma duplicação de funções embora se verifiquem algumas diferenças: as fiscalizações realizadas pela Comissão pretendem averiguar a correta aplicação da legislação; são realizadas sem aviso prévio; ambicionam inspecionar um elevado número de aeroportos e autoridades nacionais; e os resultados são partilhados com todos os Estados-membros (Avia Solutions and Irish Aviation Authority, 2004: 29); já as inspeções realizadas pela ECAC são efetuadas voluntariamente por equipas internacionais certificadas pelo EASTI (Avia Solutions and Irish Aviation Authority, 2004: 25). Apesar das diferenças assinaladas, estamos perante um exemplo de duplicação ou sobreposição de competências em instituições onde todos os Estados-membros da UE têm representação e deveria ser perspectivada uma atribuição clara de competências a cada uma das instituições para evitar a dispersão de recursos.

O equilíbrio entre segurança e liberdade

Um dos temas incontornáveis na literatura sobre segurança trata do difícil equilíbrio entre garantir a segurança dos cidadãos e assegurar, ao mesmo tempo, os seus direitos e liberdades. No caso europeu, os líderes nacionais e das instituições europeias agem como *atores securitizadores* que apresentam um objeto referente – o modo de vida eu-

ropeu – em perigo de sobrevivência devido a ameaças transnacionais como o terrorismo (Buzan *et al*, 1998). Esta formulação da ameaça torna-se apelativa a uma grande audiência de cidadãos europeus que aceita a aplicação de uma série de medidas de emergência para reforçar a segurança através, designadamente, do aumento de legislação e de aplicação de medidas que são evidentes em muitos setores da vida dos cidadãos europeus. No setor da aviação, os aeroportos têm sido securitizados porque são identificados não só como *alvo* de ameaças securitárias, mas também como *meio* a partir do qual outros territórios/espacos são ameaçados. O desafio coloca-se entre o progresso tecnológico na deteção e prevenção de ameaças no setor aéreo *versus* a privacidade dos passageiros. O extenso leque de medidas de segurança implementadas pelos Estados europeus e companhias aéreas espelham a dissensão visível entre estes (que defendem essas medidas) e os passageiros (que reclamam os seus direitos). Alcançar um elevado nível de segurança requer avultados investimentos, quer na investigação para o progresso técnico em novos meios, quer na aplicação generalizada desses equipamentos na totalidade dos aeroportos. A necessidade de um maior desenvolvimento tecnológico para melhores padrões de segurança é, aliás, reconhecida e incentivada pelo ACI com o objetivo de diminuir o tempo despendido no controlo de segurança de passageiros e de mercadorias, propondo processos de uma só paragem (*one-stop processes*). Atualmente, cerca de 40% do pessoal do aeroporto está relacionado com a segurança (ACI Europe, 2010: 32). Paradoxalmente, o cenário ideal para passageiros, governos, companhias aéreas e aeroportos é aquele em que as tecnologias sejam tão eficazes quanto rentáveis de modo a que o controlo de segurança aos passageiros e mercadorias seja mais minuciosa, rápida e o menos intrusiva na privacidade possível.

Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea

Se a UE pretende ser verdadeiramente um ator de segurança global, deverá desempenhar um papel ativo, o que será potenciado se for delineada uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea. Para um envolvimento efetivo entre os Estados-membros é necessária uma cultura estratégica que, nas palavras de Javier Solana (2004:18), “fosters early, rapid and when necessary, robust intervention”. Tal cultura estratégica carece de uma sustentação teórica orientadora de como alcançar a segurança aérea, identificando as ameaças contra a aviação e designando as medidas apropriadas e prioritárias para a prevenção, proteção e resposta (Posen, 2004: 33-34). Estes passos contribuirão para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea que deverá conter uma abordagem interna e uma abordagem externa. Para que ambas concorram para uma ação integrada e eficaz, deve assegurar-se a coordenação entre múltiplas autoridades e organismos nacionais, a sua relação com as congéneres dos restantes Estados-membros, assim como, a relação com as/e no seio das agências comunitárias, para além da relação com outros Estados não pertencentes à UE.

Tudo isto, ancorado na prevenção, porque esta é a base de qualquer estratégia de segurança em sociedades tanto mais desenvolvidas quanto dependentes de meios tecnológicos altamente sofisticados, e que possuem uma capacidade crescente de recolha, armazenamento e troca de informação.

O documento estratégico comunitário mais recente, o *Programa de Estocolmo*, elenca seis grandes prioridades da UE, a saber: (1) a cidadania e os direitos fundamentais; (2) uma Europa do Direito e da Justiça; (3) uma Europa que protege; (4) o acesso à Europa num mundo globalizado; (5) uma Europa responsável e solidária; (6) o papel da Europa num mundo globalizado – a dimensão externa. Com níveis de intensidade e urgência variados, todas estas prioridades estão relacionadas com a segurança aérea, senão vejamos: é fundamental que a UE mantenha o seu papel de promoção dos direitos dos cidadãos, designadamente, da sua liberdade e privacidade, garantindo ao mesmo tempo a segurança dos cidadãos e das infraestruturas, reforçando a cooperação judicial e a partilha de informações em matérias civis e criminais, devendo, portanto, dinamizar os contactos entre os diversos parceiros comunitários e não-comunitários para elaborar objetivos tangíveis e apostar no desenvolvimento tecnológico. Além do mais, as relações externas da UE autonomizaram-se com a formação do Serviço Europeu de Ação Externa, promovido pelo Tratado de Lisboa, que visa assegurar uma melhor coesão entre os “instrumentos tradicionais de política externa e os instrumentos internos com importantes dimensões externas, como os que dizem respeito à liberdade, segurança e justiça” (Conselho da UE-Dimensão Externa, 2013). A Ação Externa desenvolve-se ao nível bilateral e multilateral. No primeiro caso, a UE privilegia relações com os países candidatos e os países com perspectivas de adesão à União, os países abrangidos pela política europeia de vizinhança, os países do Espaço Económico Europeu/Schengen, os EUA, a Federação Russa e outros países que possam contribuir para as prioridades estratégicas da UE. No segundo caso, as relações multilaterais refletem o trabalho no seio de organizações internacionais como a ONU e o Conselho da Europa.

Creemos, no entanto, que a justificação primordial para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea reside na evidência de que a segurança aérea tem sido desenvolvida de forma reativa, isto é, em resposta aos fenómenos que vão surgindo e não de forma antecipadora de ameaças. Acresce que o papel principal das organizações internacionais ligadas à aviação baseia-se no desenvolvimento de diretrizes e estas organizações revelam que têm, de facto, poderes limitados e carecem de meios coercivos para imponem as medidas e os padrões securitários. Aliás, as decisões tomadas no seio das organizações internacionais têm o carácter de recomendações e não fazem parte de uma abordagem integrada, coerente, uniformizada e vinculativa. A aplicação das decisões tem estado dependente da vontade e interesse dos Estados.

Embora a dimensão aérea da UE esteja bem definida através de estruturas institucionais, instrumentos políticos e mecanismos operacionais, ela não só carece de um

quadro estratégico relativo à segurança da aviação, como padece de uma estrutura institucional demasiado fragmentada e com poucos poderes vinculativos. Além disso, mesmo que a UE se veja confrontada com determinados riscos e ameaças, não significa automaticamente que a União queira agir e/ou tenha as capacidades necessárias (recursos financeiros e materiais, especialistas, entre outros) para lidar com eles. Será, pois, essencial que exista vontade política.

Na tentativa de potenciar uma tal Estratégia, determinadas áreas-chave deverão dela fazer parte, de forma clara e objetiva: (1) os riscos e as ameaças à aviação que a UE enfrenta e deseja abordar; (2) os objetivos aéreos estratégicos; (3) os meios para implementar a Estratégia; (4) a forma para avaliar o cumprimento dos objetivos da Estratégia.

Todas as políticas têm um custo e as metas da UE são atingidas com base num orçamento comunitário que permite o recurso a um conjunto de instrumentos financeiros. O orçamento da UE para o período 2014-2020, no valor de 10.911 milhões de Euros, indica um aumento em relação à média do atual quadro financeiro plurianual para o período 2007-2013 que é de 6.449 milhões de Euros. Existem duas rubricas separadas para a atribuição de financiamento às questões dos Assuntos Internos: i) o Fundo para o Asilo e a Migração, no valor de 3.869 milhões de Euros e ii) o Fundo para a Segurança Interna, com o montante de 7.042 milhões de Euros – no qual se inserem os novos sistemas informáticos de grande escala e as agências da UE como a Europol, a AEA, a Frontex e o EASO (Comissão Europeia, 2011: 5). Não dispomos dos valores detalhados mas seria pertinente perceber qual o montante destinado à segurança aérea.

Os elementos expostos constituem importantes desafios à segurança aérea e, de certa maneira, compõem as bases para perspetivar uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea. A tentativa de resolução destes desafios poderá ser melhor alcançada se forem identificadas as ameaças ao setor da aviação e se os objetivos forem devidamente estruturados e avaliados. Concomitantemente, manter a segurança interna num mundo interdependente implica medidas de prevenção e resposta tanto nos Estados-membros como no exterior das suas fronteiras. Torna-se, por isso, imperativo pugnar pela implementação de normas de segurança aérea num número cada vez mais abrangente de países, para que a aviação sofra o mínimo de ameaças e perturbações possível.

Considerações Finais

A evolução da segurança aérea no espaço comunitário pauta-se por uma progressividade cautelosa que tem conduzido os Estados europeus a concretizarem gradualmente importantes avanços. Assim, com mais ou menos reservas dos Estados-membros, a penetração da esfera comunitária na vida dos cidadãos operou uma diminuição da soberania nacional em matérias tão sensíveis como o controlo de

fronteiras e a administração e a gestão da segurança. Vários episódios confluíram e influenciaram o quadro atual europeu como a unificação alemã, o fim da Guerra Fria, o colapso da União Soviética, os sucessivos alargamentos da União, o 11 de setembro de 2001 e a percepção de uma alteração das ameaças securitárias, a globalização, entre outros. Negligenciá-los seria ignorar o peso dos contextos político, económico, social e cultural a que os líderes políticos estão sujeitos e, consequentemente, da subjetividade na tomada de decisões.

Na primeira parte deste artigo enquadrámos a segurança aérea nas dinâmicas mundial e europeia e constatámos uma intrincada rede de organismos com uma diversidade no seu grau de institucionalização, de dimensão e de capacidade de influência. O objetivo comum destes organismos visa a harmonização normativa dentro e fora da UE para se alcançar o máximo de segurança possível na aviação civil.

Na segunda parte, analisámos três grandes desafios no âmbito da segurança aérea para a UE e tencionámos compreender a oportunidade e as perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea. Concluímos que esta é necessária, uma vez que urge assegurar uma política abrangente que consista em informações seguras e partilhadas em tempo útil, uma melhor tecnologia para uma maior previsibilidade das ameaças, para além de uma cooperação real entre as autoridades nacionais (ao nível interno), entre estas e as suas congéneres europeias, e, ainda, no seio das agências europeias das quais fazem parte. A cooperação será igualmente necessária com países terceiros e em fóruns multilaterais e a comunicação constante é fulcral para evitar inconsistências e/ou sobreposições nas ações. Do exposto decorre também a vantagem da partilha de recursos materiais (como equipamentos) e imateriais (como os encontros e a formação dada na área especializada da segurança aérea), concorrendo para uma maior solidariedade, confiança mútua entre os Estados-membros e os diversos parceiros do setor da aviação, a eficiência e a racionalização dos fundos comunitários e, por fim, o sentimento de partilha de responsabilidades entre os Estados-membros na elaboração e execução das políticas europeias (Comissão Europeia, 2011: 4).

A União deverá, portanto, apostar numa abordagem pró-ativa e baseada na análise de risco das ameaças que o setor da aviação enfrenta. Afirmando-se como um *ator securitizador*, a UE poderá conservar os mais altos padrões de segurança no seu território, e melhorá-los também em regiões fora do seu território. A segurança aérea é uma vertente que concorre para a segurança global e a Estratégia Europeia de Segurança Aérea seria uma mais-valia se conseguisse congregar num documento estratégico, basilares, todos os instrumentos, mecanismos e organismos especializados na segurança aérea, e potenciar maior coerência, cooperação, coordenação e vínculo entre todos os parceiros.

Referências

- Alemán, Moses A. (2008). "The International Civil Aviation Security Program Established by ICAO". *Aviation Security Management*, vol. 1, *The context of Aviation Security Management*. Westport: Praeger Security International.
- Anderson, Malcolm e Apap, Joanna (2002). "Changing Conceptions of Security and their implications for EU Justice and Homes Affairs Cooperation". *CEPS Policy Brief*, nº26.
- Argomaniz, Javier (2011). *The EU and the counter-terrorism: politics, policy and policies after 9/11*. London: Routledge.
- Balzacq, Thierry (ed.) (2011). *Securitization Theory: how security problems emerge and dissolve*. London: Routledge.
- Battistella, Dario (2003). *Théories des Relations Internationales*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bigo, Didier (1998). "Sécurité e immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude?", *Cultures et Conflits*, N.º 31-32, printemps-été 1998. Disponível em <http://conflits.revues.org/539>.
- Bigo, Didier (2006) "Internal and External Aspects of Security". *European Security*, vol. 25, n.º 4, pp. 385-404.
- Bruguère, Jean-Louis (2002). "O Desafio da Ameaça Islamita no Limiar do Século XXI: riscos e processo de reação". Comunicação ao Seminário Internacional *Terrorismo e violência: segurança do Estado, direitos e liberdades individuais*, Centro de Estudos Judiciários, 27 e 28 de maio de 2002. Brasília-DF.
- Buzan, Barry e Hansen, Lene (2010). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Waever, Ole e de Wilde, Jaap (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Carrell, Severin (2008). "Lockerbie still mourns, 20 years on", *The Guardian*, 21 December 2008. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/uk/2008/dec/21/lockerbie-anniversary-20-years?INTCMP=SRCH>.
- Cowles, M. G., Caporaso, J. e Risse, T. (eds.) (2001). *Transforming Europe: europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University.
- Forest, James J. F. (2008). "Modern Terrorist Threats to Aviation Security". *Aviation Security Management*, vol. 1, *The Context of Aviation Security Management*. Westport: Praeger Security International.
- Garcia, Francisco Proença (2006). "As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados", *Revista Negócios Estrangeiros* nº1, pp. 339-374. Disponível em: <http://www.mne.gov.pt/NR/rdonlyres/6AEF1A50-8C6B-4A14-931B-E4A4A98B3512/0/revista91.pdf>.
- Giddens, Anthony (1996). "Essential Matter: Globalization Excerpts from a Keynote Address at the UNRISD Conference on Globalization and Citizenship", *United Nations Research*

Institute for Social Development, 1 December 1996. Disponível em <http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/0/3F2A5BF8EF7300D480256B750053C7EC?OpenDocument>.

Houellebecq, Michel (2006). *A possibilidade de uma ilha*. Lisboa: Dom Quixote.

Leite, J. (2006). "O Terrorismo e a Segurança da Aviação Civil". *Segurança e Defesa* n.º 1, pp.103-112.

Naudin, Christophe (2007). *Sûreté Aérienne - La grande illusion*. Paris: La Table Ronde.

Posen, Barry (2004). "The European Security Strategy - Practical Implications". *Oxford Journal on Good Governance* nº1, pp. 33-38.

Schiavo, Mary, (2008). "A Chronology of Attacks against Civil Aviation", *Aviation Security Management*, vol. 1, *The Context of Aviation Security Management*. Westport: Praeger Security International,

Solana, Javier (2004). "Thoughts on the reception of the European Security Strategy". *Oxford Journal on Good Governance* nº1, pp. 17-19.

Tomé, Luís (2010). "Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais", *JANUS. NET e-journal of International Relations* nº1, pp.33-49. Disponível em http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol1/portuguese/pt_vol1_n1_art3.pdf.

Williams, Paul D. (ed.) (2008) "Security Studies: An Introduction", *Security Studies: An Introduction*. London: Routledge.

Zacher, Mark W. e Sutton, Brent A. (1996). *Governing global networks: international regimes for transportation and communications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Textos Jurídicos e Institucionais

ACI Europe (2010). *An Outlook for Europe's Airports. Facing the Challenges of the 21st Century*, Bruxelas. Disponível em <https://www.aci-europe.org/policy/position-papers.html?view=groupgroup=1id=4>.

Avia Solutions and Irish Aviation Authority (2004). *Civil Aviation Security Financing Study*, September 2004. Disponível em http://ec.europa.eu/transport/themes/security/studies/doc/2004_09_study_financing_aviation_security_en.pdf.

Comissão Europeia (2011). *Construir uma Europa aberta e segura: orçamento no domínio dos assuntos internos para o período 2014-2020*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM (2011) 749 final, Bruxelas, 15.11.2011. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0749:FIN:PT:PDF>.

Comissão Europeia (2004). *Regulamento (CE) N.º 1546/2006 a Comissão de 4 de Outubro de 2006 que altera o Regulamento (CE) N.º 622/2003 relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:286:0006:0007:PT:PDF>.

- Comissão Europeia (2004). *Regulamento (CE) N.º 1138/2004 da Comissão de 21 de Junho de 2004 que estabelece uma delimitação comum das áreas críticas das zonas restritas de segurança nos aeroportos*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:L:2004:221:0006:0007:EN:PDF>.
- Comissão Europeia (2003). *Regulamento (CE) N.º 1486/2003 da Comissão de 22 de Agosto de 2003 que estabelece procedimentos para as inspecções da Comissão no domínio da segurança da aviação civil*.
- Comissão Europeia (2003). *Regulamento (CE) N.º 1217/2003 da Comissão de 4 de Julho de 2003 que estabelece especificações comuns para os programas nacionais de controlo da qualidade da segurança no sector da aviação civil*.
- Comissão Europeia (2003). *Regulamento N.º 622/2003 da Comissão de 4 de Abril de 2003 relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0622:PT:HTML>.
- Conselho da União Europeia (2010). *Council Resolution on the creation of a European network of airport law enforcement services (AIRPOL)*, 3051st Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 2 and 3 December 2010. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118139.pdf.
- Conselho da União Europeia (2009). *Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009 que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol)*, (2009/371/JAI). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:PT:PDF>.
- Conselho da União Europeia (2008). *Diretiva 2008/114/CE do Conselho relativa à identificação e designação e à avaliação da necessidade de melhorar a sua protecção das infraestruturas críticas europeias*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:PT:PDF>.
- Conselho da União Europeia (2007). *Regulamento (CE) N.º 2007/2004 do Conselho de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R2007:20111212:PT:PDF>.
- Conselho da União Europeia (2005). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Disponível em <http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf>.
- Conselho da União Europeia. (2003) *Estratégia Europeia em matéria de Segurança*, Conselho da União Europeia, Bruxelas, 12 dezembro 2003.
- Conclusões da Presidência do Conselho de Tampere* (1999). Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. Consultado em 12.10.2013.
- Department of Homeland Security (2007). *National Strategy for Aviation Security*, March 26.
- ICAO (1944). *Convenção sobre Aviação Civil Internacional*. Disponível em http://www.icao.int/publications/Documents/7300_orig.pdf.
-

National Commission on Terrorist Attacks (2004). *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Official Government Edition, *The 9-11 Commission Report: We Have Some Planes*. US.

Parlamento Europeu e Conselho (2013). *Regulamento (UE) N.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativo à criação do sistema "Eurodac"*.

Parlamento Europeu e Conselho (2011). *Regulamento (CE) N.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de Outubro de 2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça*.

Parlamento Europeu e Conselho (2008). *Regulamento (CE) N.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2008 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) N.º 2320/2002*.

Parlamento Europeu e Conselho (2002). *Regulamento (CE) N.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2002, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil*.

TTSRL (2007). *Notions of Security - Shifting Concepts and Perspectives*, Transnational Terrorism, Security the Rule of Law, Deliverable 1, Work package 2, *Citizens and governance in a knowledge-based society*, 15 February.

Fontes Eletrónicas

ACI Aviation Security Standing Committee. Disponível em <http://www.aci.aero/About-ACI/Overview/Standing-Committees/Aviation-Security>.

ACI Brief History. Disponível em <http://www.aci.aero/About-ACI/Overview/ACI-History>.

ACI Europa-Fast Facts. Disponível em <https://www.aci-europe.org/policy/fast-facts.html>.

ACI Structure. Disponível em <http://www.aci.aero/About-ACI/Overview/Mission-Objectives-Structure>.

AEA Air Transport in Europe. Disponível em <http://www.aea.be/about/airtransportineurope/index.html>.

AEA History. Disponível em <http://www.aea.be/about/history/index.html>.

AEA Role. Disponível em <http://www.aea.be/about/role/index.html>.

AEA Security. Disponível em <http://www.aea.be/areas/priorities/security/index.html>.

AEP History. Disponível em <https://www.cepol.europa.eu/index.php?id=history>.

Airpol Output Deliverables. Disponível em <http://www.airpoleuropa.eu/node/37>.

Comissão dos Transportes e Turismo do Parlamento Europeu. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/tran/reports.html?action=3#menuzone>

Conselho da União Europeia-Dimensão Externa. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/dimension-exterieure?lang=pt](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/dimension-exterieure?lang=pt).

DG Home Affairs-Policies. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/index_en.htm.

EASTI About. Disponível em <http://www.easti.eu/index.php?tekst=about-easti>.

ECAC External Relations. Disponível em https://www.ecac-ceac.org//activities/external_relations.

ECAC History. Disponível em https://www.ecac-ceac.org//about_ecac/history_of_ecac/the_ecac.

ECAC Member States. Disponível em https://www.ecac-ceac.org//about_ecac/ecac_member_states.

ECAC Relationship ECAC/ICAO. Disponível em https://www.ecac-ceac.org//about_ecac/history_of_ecac/relationship_ecac-icao..

Europol History. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>.

Frontex Brochure. Disponível em http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Brochure.pdf.

Frontex Mission Tasks. Disponível em <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>.

Frontex Roles and Responsibilities. Disponível em <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>.

Mobility Transport About us. Disponível em http://ec.europa.eu/transport/about-us/index_en.htm.

Timeline of the 9/11 attacks. Disponível em <http://timeline.national911memorial.org/>.

TRAN Home. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/tran/home.html>.

O Conselho Europeu de Dezembro de 2013*

Rui Vinhas

Subdiretor Geral de Política Externa - Assuntos Multilaterais - do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Vice-Presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos e Coordenador Nacional para a Conferência Ibero-Americana.

Resumo

O presente artigo debruça-se sobre a capacidade da União Europeia atuar em termos de Política Comum de Segurança e Defesa como um ator unitário, analisando para o efeito os constrangimentos que impedem o desenvolvimento do seu potencial. O Conselho Europeu de dezembro de 2013, largamente dedicado à PCSD e ao reforço das capacidades europeias, avaliou e deu um novo rumo à política europeia, na sequência das propostas feitas pela Alta Representante, um ano antes. O artigo desenvolve a posição portuguesa no período que precedeu o Conselho Europeu de dezembro e a posição nacional sobre a revisão da Estratégia Europeia de Segurança.

Abstract

The European Council on December 2013

The article analyses the EU capacity to act as a security actor through the Common Security and Defense Policy (CSDP), examining the constraints that prevent its full development. December's European Council, in part dedicated to CSDP and to the development of European capabilities, evaluated and gave it a new impetus following the proposal of the High Representative, on the previous year. The article presents the Portuguese position that preceded December's European Council and the national position on the European Security Strategy.

* Comunicação elaborada em outubro de 2013 no âmbito da reunião do Grupo de Estudos sobre Política Externa, de Segurança e Defesa Europeia em Lisboa no Instituto da Defesa Nacional e que precedeu o Conselho Europeu de dezembro de 2013.

Tendo presente o tema que foi proposto propunha-me fazer um texto estruturado em três capítulos: uma breve resenha histórica de como aqui chegamos e onde estamos, uma referência à forma como está a ser conduzida a preparação do Conselho Europeu de dezembro e, por último, o contributo concreto de Portugal para a construção da PCSD e as posições que vem assumindo em relação aos diferentes aspetos em discussão para o Conselho Europeu (CE) de dezembro.

Breve historial

Cinquenta anos foi o tempo que demorou até que a Europa tivesse uma Política Comum de Segurança e Defesa. A ideia de uma Comunidade Europeia de Segurança é quase tão antiga como o projeto das comunidades económicas, com os primeiros passos dados nos anos 50 em reação à Guerra da Coreia na tentativa de apoiar os Estados Unidos com uma contribuição europeia conjunta que incluísse a Alemanha. Como é sabido, este projeto inicial não foi bem acolhido pelos Parlamentos Nacionais. A Europa acabaria por se contentar com a constituição da UEO em 1954 e com o conseqüente reconhecimento político e material - acentuado logo a seguir com a crise do Suez - da exclusividade da NATO na defesa do território Europeu.

Refiro esta questão do tempo porque me parece importante não criar expectativas excessivas de que em dezembro, como por magia, se decide tudo o que não foi decidido em 50 anos. Não teremos, seguramente, em janeiro de 2014 o mítico “Exército Europeu”. De facto, esta Europa, desde ontem com 28 Estados membros, com mais de 500 milhões de habitantes, com cerca de 25% do PIB mundial e com um total de cerca de 1.700.000 militares não consegue ou não conseguiu, até à data de hoje, ativar, em termos reais e operacionais o conceito de *Battlegroup*. É portanto este o ponto em que estamos e não outro. O processo será assim longo e os Estados europeus, na realidade, não têm ainda um verdadeiro *mind set* multinacional em matéria de segurança e defesa.

A UEO só conhece um ímpeto verdadeiro a partir do início dos anos 90 do século passado. A constatação da incapacidade europeia de reagir aos horrores da guerra dos Balcãs acabaria por originar, entre muitas outras respostas, a criação das “Missões de Petersberg”, que incluíam a manutenção da paz, missões de combate em gestão de crises e missões humanitárias e de salvamento.

Em 1998, tivemos outro momento politicamente importante nesta construção, quando a França e o Reino Unido se põem de acordo, na célebre Cimeira de St. Malo, quanto aos princípios fundamentais para uma defesa europeia, tendo os restantes Estados europeus concordado com a necessidade de uma Europa capaz de assegurar sua defesa com autonomia e credibilidade. Estavam lançadas as sementes da Política Comum de Segurança e Defesa.

As chamadas “missões de Petersberg” viriam a ser progressivamente integradas na Política Comum de Segurança e Defesa da UE (na altura PESD, Política Europeia

de Segurança e Defesa), lançada formalmente pelo Conselho Europeu de Colónia em 1999 até que o Tratado de Lisboa determinou que a UEO era, largamente, uma redundância e a extinguiu - apenas em 2010.

Ao longo deste processo de formação da vontade política e de engenharia institucional, foram-se desenvolvendo as primeiras missões europeias, umas no quadro UEO, outras sob o chapéu da NATO, que passariam finalmente para a UE a partir de 2003, sendo normalmente aceite a operação Althea na Bósnia-Herzegovina como a primeira oficial.

Em 2003, assistíamos à elaboração da Estratégia Europeia de Segurança por parte de uma Europa dividida e traumatizada pela sua desunião face à intervenção americana no Iraque. Ajudar a sarar algumas das feridas surgidas dentro da UE foi aliás um dos grandes méritos do exercício.

Sobre o presente, na coluna dos ativos temos de afirmar que, mesmo com dificuldades, nos seus cerca de 13 anos de vida, 10 anos de operações, a PESD/PCSD registou um número significativo de sucesso. Discretamente, a UE foi utilizando o seu *soft power* em vários pontos do globo, constituindo-se como produtor líquido para a segurança internacional. Até ao presente, foram lançadas cerca de 30 operações em sítios tão diferentes como os Balcãs (6), o espaço da ex-União Soviética (3), a África Subsahariana (7) e o Sahel (2).

Em termos de domínios de intervenção, a Política Comum de Segurança e Defesa tocou áreas tão vastas e diversas como a reforma do setor de segurança no Iraque, a formação e controlo alfandegário no Kosovo, a formação militar na Somália, ou o combate à pirataria e escolta de navios de ajuda humanitária no Índico.

A entrada em vigor, em 2010, do Tratado de Lisboa dotou a UE da possibilidade de integrar as suas várias políticas de ação externa, o que reforçou a sua capacidade do ponto de vista da racionalização, da coerência e da eficácia. As estruturas de gestão de crises da UE, tanto civis como militares, passaram a articular-se dentro do Serviço Europeu de Ação Externa, na dependência direta da Alta Representante/Vice-presidente da Comissão Europeia e sob a direção político-estratégica dos ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa.

Este novo quadro institucional permite que a UE tenha ao seu dispor um conjunto mais potente e abrangente de ferramentas para abordar situações complexas, como sejam a reabilitação e a capacitação de Estados falhados ou a sua reconstrução no pós-conflito. No que se refere à gestão de crises, a União tem hoje instrumentos que lhe permitem atuar de forma diferenciada e complementar à NATO e às Nações Unidas, podendo desenvolver “abordagens abrangentes” das crises.

São disso exemplo as políticas para o Corno de África e para o Sahel. Nestes casos, foram delineadas estratégias específicas para cada uma destas regiões, que incluem ajuda ao desenvolvimento, ação humanitária e operações/missões PCSD: as chamadas Estratégias Regionais.

Conselho Europeu de Dezembro de 2013 Dedicado à PCSD: Razão de Ser e Preparação

Aqui chegamos ao Conselho Europeu de dezembro. Fazendo jus à forma habitual da UE funcionar, depois de quatro ou cinco anos de algum marasmo nesta área, o Presidente Rompuy, mais ou menos há um ano atrás, lançou esta iniciativa, anunciando a sua intenção de convocar um CE exclusivamente dedicado à PCSD.

De um ponto de vista puramente analítico, Rompuy lança esta iniciativa partindo de um diagnóstico relativamente consensual de que se trata de uma área crítica para a afirmação e projeção externas da UE, mas ainda claramente deficitária. Os 10 anos das missões PCSD são um aniversário, momento politicamente oportuno para avaliar e dar um novo ímpeto. O modelo institucional resultante do Tratado de Lisboa, entrado em vigor em 2010, representa também uma oportunidade, podendo ser otimizado o seu potencial.

A Europa sente uma inegável necessidade de se ajustar às alterações do chamado *security environment* que os seus parceiros operaram entretanto. Na verdade, no atual contexto de segurança internacional e face à sua própria crise económica e financeira, a UE tem que procurar fórmulas que evidenciem as suas mais-valias relativamente à NATO, que alterou o seu Conceito Estratégico em 2010 na Cimeira de Lisboa; e relativamente aos Estados Unidos, interpretando a “viragem para o Pacífico” que a sua nova Estratégia Nacional de Segurança adotada em 2012, traduz. Neste último caso (EUA), está claramente em causa, não só uma redefinição de prioridades, mas também uma declaração política de “reconhecimento” da maturidade dos europeus em termos de assegurarem a sua segurança e defesa. Digo aqui “reconhecimento” entre aspas porque a revisão de prioridades foi porventura a razão prevalecente na decisão de Washington, como também, do lado dos europeus, talvez se preferisse que essa maturidade não fosse já reconhecida, sobretudo no momento que a Europa enfrenta a sua maior crise económica do pós-guerra. A crise é efetivamente um fator de grande relevância e poderá até ser um acelerador do tempo de decisão política. Mas tem dois sentidos. Se por um lado, não há força igual à da necessidade, a crise impõe mais poupança, mais cooperação, mais mutualização, mais partilha, mais coordenação. Por outro lado, a tendência de redução dos orçamentos de defesa, fortemente acentuada nos últimos dois-três anos, condiciona muitíssimo qualquer exercício de reforma ou relançamento e condiciona obviamente, em termos de grandes opções de políticas de governação e afetação de recursos, as decisões dos governos democráticos.

Neste elenco de razões, temos ainda por último – e a ordem dos fatores é aqui arbitrária – uma série de recentes crises internacionais em que a Europa é ou será convocada a dar um contributo para a sua resolução, sob pena de perder irremediavelmente peso, importância e credibilidade enquanto ator global. São exemplos, a Síria, o Irão e a necessidade de estabilização da região do Magrebe e do Médio Oriente no pós-Primaveras Árabes.

Em dezembro de 2012, o Conselho dos Negócios Estrangeiros deliberou convidar a Alta Representante Ashton, a Comissão Europeia e a Agência Europeia de Defesa a apresentarem propostas no sentido do reforço da PCSD e das capacidades civis e militares da UE, tendo indicado três áreas com vista a uma decisão final no Conselho Europeu de dezembro de 2013: (1) o reforço da visibilidade, eficácia e impacto da PCSD; (2) o desenvolvimento de capacidades de defesa; (3) e o reforço da indústria de defesa europeia.

Em termos de calendarização até dezembro, pode-se dizer, como é aliás normal na UE, estamos numa fase ainda incipiente de discussão e negociação, tudo devendo concentrar-se no período entre setembro e dezembro. Os Estados membros, sozinhos ou em conjunto, têm vindo a apresentar *non-papers* para alimentar o debate; mas estamos na fase em que aguardamos com ansiedade pelos contributos mais pesados - e que acabarão por formatar a fase final do processo - da Comissão ainda este mês sobre a indústria europeia de defesa e um relatório da senhora Ashton previsto para setembro. As reuniões informais de Ministros da Defesa e do Ministro dos Negócios Estrangeiros em setembro e as ministeriais dos Negócios Estrangeiros de outubro e novembro permitirão a discussão ao nível político desses documentos, para que Rompuy possa apresentar um conjunto de propostas e recomendações ao CE de 19 e 20 de dezembro, que adotará as Conclusões.

O primeiro *cluster* - reforço da visibilidade, eficácia e impacto da PCSD - é grosso modo inspirado no conceito de abordagem global, visando otimizar o funcionamento da maquinaria institucional ao serviço da PCSD e a capacidade de resposta da EU em todos os níveis de gestão de crises (política, estratégica e operacional), bem como em todas as fases (conceção, planeamento, execução e avaliação). Com exceção da eventual revisão da Estratégia Europeia de Segurança, parece ser o *cluster* onde se registarão menores dificuldades em conseguir entendimentos.

O segundo *cluster* é o do *pooling & sharing*. A discussão é absolutamente vital, mas muito complexa sobre a partilha e a mutualização de capacidade militares com vista a produzir economia de escala e evitar duplicações e ineficiências. Complexa por tocar em aspetos centrais de soberania dos Estados e por, apesar de a médio-prazo representar uma clara poupança, no curto-prazo implicar avultados investimentos de mobilização de recursos na pesquisa, análise e desenvolvimento para permitir a avaliação de uma efetiva interoperabilidade. Existem já, no entanto, um conjunto de projetos de *pooling & sharing* identificados, designadamente nos domínios do *air-to-air refuelling*, ciber-segurança, sistemas de aviação por controlo remoto, ciência e tecnologia. Das capacidades conjuntas de planeamento, à complementaridade entre a UE e a NATO, entre o P&A e o *Smart Defense*, passando pela utilização dos *Battlegroups*, muitas questões centrais serão tratadas neste bloco.

O terceiro *cluster* diz respeito ao reforço da Indústria de Defesa Europeia, aguardando-se a comunicação da Comissão. É uma área igualmente crucial mesmo em

termos de potencial impulso para as economias europeias, gerando emprego, promovendo a competitividade, mas muito sensível não só por mexer no coração da soberania dos Estados membros, mas também porque o cerne da questão assenta em duas quase quadraturas do círculo: como combinar o problema da falta de dimensão e escala da indústria europeia face à americana com a proteção as PME, que constitui boa parte do tecido empresarial europeu nesta área; e como aprofundar ou desfragmentar o mercado interno, por forma a gerar economia de escala, com a vontade de muitos Estados-membros manterem regimes de exceção nesta área por forma a se subtraírem às estritas regras da concorrência.

Em síntese, a intenção pré-anunciada do CE de dezembro é: (1) obter uma análise exaustiva do contexto estratégico que a Europa enfrenta; (2) reconhecer, tendo em conta a complexidade dos riscos e dos desafios, uma progressiva interdependência e a necessidade de operar em rede, quer internamente, quer externamente; (3) reconhecer a escassez de recursos e procurar formas de contornar esta dificuldade sem pôr em causa a sua capacidade de gestão de crises; (4) procurar que a UE mantenha e preserve o estatuto de fornecedor de segurança e que o reforço efetivo da PCSD é fundamental para esse objetivo; (5) reforço transversal dos mecanismos de cooperação na defesa; (6) inovação e reforços da indústria de defesa.

Portugal/Contributo para a PCSD e Papel e Posição sobre a Revisão da EES

Portugal, como é do conhecimento geral, tem participado desde 1991 em operações de gestão de crises. Sob a égide da NATO, da ONU e da UE, estivemos presentes em 18 teatros de operações, tendo sido destacados cerca de 36.000 militares (incluindo GNR) e 1600 polícias. Hoje mesmo, apesar da crise que nos assola, Portugal mantém uma participação em 11 operações, sendo que cinco são PCSD, empregando um total de 400 homens e mulheres. Em concreto, no que respeita à PESD/PCSD, participámos em 11 das cerca de 30 missões até hoje realizadas.

No contexto europeu, procurámos, desde a primeira hora - meados dos anos 90 - ser participantes ativos e relevantes nas estruturas de defesa. Fizemos uma evolução relativamente rápida de uma posição solidamente atlantista em que se privilegiava quase exclusivamente a NATO para uma postura de inequívoco apoio a uma capacidade europeia de segurança e defesa, independentemente da sua moldura institucional e conceptual, assumindo-nos claramente com um pé no Atlântico e outro na Europa. Desde essa altura, Portugal tem sido um contribuinte importante para a dimensão europeia de segurança e defesa, quer para a formulação política e institucional da PESD/PCSD, quer no contributo concreto e efetivo para as diferentes missões. Que posição temos ou devemos assumir neste exercício?

Como já referi, não nos parece que a avaliação da situação internacional plasmada nos documentos de 2003 e 2008, bem como o catálogo das ameaças estejam obsoletos.

As dificuldades da UE, neste domínio, prendem-se essencialmente com os seguintes aspetos:

- Um défice de vontade política;
- Um défice de recursos materiais e financeiros;
- A dispersão e falta de dimensão da indústria de defesa;
- Um défice na mutualização das capacidades de defesa;
- Algum défice na definição de prioridades (questões, regiões, países);
- Algum défice na definição de estratégias;
- Um excesso de soberanismo e de interesses puramente nacionais.

Cada um destes aspetos, isoladamente ou em conjunto, representam constrangimentos reais e acabam por impedir que a UE explore, em termos de PCSD, todo o potencial dos seus textos, estruturas e instrumentos e que os aplique de forma eficaz.

Recordo dois exemplos recentes. A crise da Líbia, em que faltou a vontade política, não houve acordo quanto à bondade de uma intervenção por parte da União – apesar de existir uma resolução do CSNU – e, apesar dos principais contribuintes para a operação militar terem sido países europeus, a posição da UE saiu claramente enfraquecida nos planos político e da sua imagem. Acresce que, mesmo numa operação *light* como a Líbia, os países europeus exibiram uma grande fragilidade operacional, sendo obrigados a recorrer à NATO e aos EUA para que a operação prosseguisse com sucesso (dificuldades das mais diversas, desde o combustível e o abastecimento aéreo até à imprecisão dos sistemas de tiro).

O caso do Mali foi também sintomático. Trata-se de uma crise num país e numa região que pode, apenas e tão só, vir a representar, a médio prazo, a maior ameaça à segurança europeia – se do Corno de África à Guiné Bissau tivermos toda uma gigantesca região de Estados falhados. A UE respondeu tardiamente com uma estratégia regional para o Sahel, que praticamente não conheceu a luz do dia porque os acontecimentos se precipitaram; e quando, perante a iminência do desastre, Paris desencadeou, de forma voluntarista, uma corajosa intervenção, a UE e os seus Estados-membros primaram pela ausência, preferindo contribuir com uma missão de treino das forças malianas, cujo mandato e termos de referência ficaram, de alguma forma, desajustados ainda antes da missão ser iniciada. Tudo isto é, muitas vezes, embrulhado doutrinariamente na defesa do *regional e local ownership*, o que comentadores mais críticos consideram ser um pretexto para a inação permanente. Ora, a vontade política não se decreta, nem se resolve com novas Estratégias de Segurança, muito menos no atual momento político da Europa e com a forte crise económico-financeira existente que, queiramos ou não, condiciona a capacidade de decisão dos Estados membros.

O Conselho Europeu, cuja agenda não está ainda definida, tem, portanto, muitos aspetos concretos de que se ocupar sem entrar numa revisão *full fledged* da EES.

A título de exemplo, a questão das capacidades próprias de defesa, isto é, da UE ser capaz de assegurar a sua própria defesa - dos *battlegroups* ao *pooling & sharing* passando pela Agência Europeia de Defesa. A questão intimamente ligada a esta das indústrias de defesa, que envolve investigação, maior escala, mas também um enquadramento, inserção e proteção das PME, uma vez que o tecido empresarial europeu nesta área, comparado com o americano, é constituído essencialmente por PME. Sublinho que as questões de soberania são aqui muito sensíveis, como se tem assistido na *Smart Defence* na Aliança Atlântica, exercício gémeo do *pooling and sharing* da UE, embora mais focado nas indústrias de defesa.

O aprofundamento das vantagens comparativas que a UE tem em matéria de gestão de crises, otimizando a “maquinaria” do Tratado de Lisboa, face à vocação da NATO para responsabilidades militarmente mais pesadas.

Na coluna do passivo, usando uma linguagem economicista, podemos facilmente identificar dois fatores. Em primeiro lugar, olhando seriamente para os documentos de 2003 e 2008 não é fácil vislumbrar ameaças que não estejam já previstas e cobertas pelo catálogo ali consagrado. Esta questão pode apontar-nos outros caminhos que não o da revisão total e absoluta daqueles textos. Em segundo lugar, a magnitude do exercício, já muito difícil no passado, será porventura ainda mais difícil, no atual momento da UE, em termos de consensualização política de uma nova EES. De facto, quando passamos dos conceitos vagos e indeterminados com que todos concordam, como tornar a UE “more capable, coherent and active, responsible engagement” para questões como o nível de ambição ou para as regiões prioritárias – leste *vs* sul – ou mesmo para aspetos mais concretos, como seja a criação de um Quartel-General para missões da UE, recentemente recusado por um Estado-membro, surgem imediatamente enormes clivagens. A definição de estratégias regionais ou outras (regionais existem apenas para o Corno de África e o Sahel) que são um instrumento, por definição, de abordagem abrangente.

Em síntese, embora consciente de que isto é um processo dinâmico, cujas evoluções acompanharemos, parece-nos que mais do que uma nova estratégia, a Europa necessita de uma abordagem pragmática, com a definição de um plano de ações, de capacidades e de prioridades, por forma a atingir os objetivos comuns em matéria de segurança, sob risco de uma dispersão que conduzirá à inação e à exaustão de recursos, cada vez mais escassos, dada à crise que vivemos.

Terminava, recordando, a propósito, a célebre afirmação do filósofo Alfred Korzibsky “o mapa não é o território”, querendo significar a relação / diferença existente entre o objeto e a sua representação, entre os modelos e a realidade. Ora, no presente caso, temos uma representação, um modelo, que é a EES, que está conceptual e politicamente atualizada; e é operacional. O problema é que não representa, porque não pode representar, a totalidade e a exatidão do território.

O Futuro da Segurança e Defesa Europeia

Isabel Ferreira Nunes

Chefe de Equipa Multidisciplinar do Centro de Estudos e de Investigação, Instituto da Defesa Nacional. Representante no Executive Academic Board do European Security and Defense College. Doutorada em Ciência Política.

Resumo

O futuro da segurança e defesa europeia implica uma reflexão sobre os condicionalismos de ordem internacional e interna sobre as aspirações da União Europeia, enquanto ator securitário, mas também uma ponderação sobre a natureza da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) como política sectorial, sobre o seu objeto, nível de ambição e processo de adaptação da segurança e defesa europeia à presente conjuntura estratégica.

Este artigo examina as condicionantes internacionais e internas da PCSD, analisa os interesses securitários da Europa e o seu impacto sobre o desenvolvimento da defesa europeia na perspetiva das perceções e interesses dos Estados-membros e do papel de atores europeus como a Agência Europeia de Defesa. Por último, elabora sobre novas modalidades de desenvolvimento e emprego de capacidades europeias, bem como sobre a relevância que iniciativas de coordenação intraeuropeia e de cooperação entre Estados membros poderão ter sobre o futuro da segurança e defesa europeia.

Abstract

The future of European security and defense

The future of European security and defense leads necessarily to a reflection on the international and internal limits to the aspirations of the European Union as a security actor, but also to an analysis regarding to the nature of Common Security and Defense Policy (CSDP) as a EU policy, its object, level of ambition and process of adaptation of European security and defense to the current strategic environment.

The article examines the international and internal conditions on which CSDP strives, analyses the European security interests and their impact on the development of European defense, through the perspective of member states perceptions and interests and the role of European actors, such as the European Defense Agency. As a final point, it elaborates on the development and use of European capacities and considers the relevance of initiatives of internal coordination and cooperation among member states and their consequences on the future of European security and defense.

Condicionantes da Política Comum de Segurança e Defesa

No contexto das condicionantes internacionais e internas da União, a configuração de uma situação de crise económica e financeira desde 2008 e a crescente difusão e transnacionalização dos riscos e ameaças internacionais tem imposto esforços adicionais, quer no quadro da gestão das políticas de defesa e segurança, quer no plano dos investimentos sectoriais dos Estados-membros da União em matéria de recursos e capacidades no quadro da segurança e defesa. A complexidade do ambiente estratégico atual permite concluir que os estados são hoje demasiado pequenos para enfrentar o elenco de riscos e ameaças internacionais e que as organizações internacionais dispõem de instrumentos de decisão e de atuação cuja operacionalização, devido a questões de complexidade institucional e processual, colide por vezes com a urgência de respostas rápidas e multifuncionais necessárias aos desafios atuais.

No quadro da União importa sublinhar o facto de a componente de defesa europeia, integrada na Política Comum de Segurança e Defesa, ser parte integrante da Política Externa de Segurança e Defesa (PESC), tal como consignado no Tratado de Lisboa, compreendendo desse modo uma dimensão externa das relações da União, que se estende muito para além da estrita dimensão militar. Sendo uma política sectorial da União e não uma estrutura ou organização de defesa como a NATO, desenvolve-se no âmbito alargado da política externa da UE e comporta dimensões civis e militares, que tenderão a ser desenvolvidas ao abrigo de uma lógica de funcionamento e emprego partilhado de meios, que importa considerar no quadro das estratégias nacionais de participação em compromissos, que os Estados-membros subscrevem no plano da defesa.

Todas as políticas de defesa são políticas reativas de resposta a ameaças e riscos externos reais ou potenciais, mas são também políticas sectoriais, que evoluem na medida dos condicionalismos nacionais. No plano nacional a ação externa dos estados pode ser condicionada pela proximidade de atos eleitorais, por circunstâncias de natureza económica, por processos de reforma das forças armadas e dos serviços e forças de segurança interna em curso ou mesmo pelo grau de investimento nacional nas áreas de investigação e tecnologia capaz de responder aos desafios das crises e conflitos atuais. No plano internacional a disponibilidade para intervir externamente poderá depender de uma avaliação pelos Estados-membros dos interesses geoeconómicos sobre as crises e conflitos em curso; da capacidade mobilizadora dos mesmos, em torno de eventuais imperativos que justifiquem uma intervenção militar; dos laços de proximidade entre Estados-membros da União e estados afetados pela instabilidade ou da perceção sobre o potencial efeito de contaminação regional dos riscos e das ameaças associados a situações de instabilidade. Esta ponderação sobre a oportunidade ou necessidade de restabelecimento da segurança internacional informa o entendimento sobre

qual o enquadramento de segurança internacional prevalecente, determinando necessariamente o tipo de política de defesa e de resposta militar e não militar, que cada ator internacional decide adotar.

A ideia de uma política de defesa europeia tem sido sempre apresentada pelos Estados-membros e aos Estados-membros, como um “processo em construção” ou como uma etapa evolutiva da política externa e de segurança da União, que a “prazo” deve adquirir uma dimensão comum, tal como figura nos Tratados de Maastricht, Nice, Amesterdão e mais recentemente no Tratado de Lisboa (Treaty of Lisbon, 2007). Este pressuposto resulta de circunstâncias várias, que se mantêm até à data e que condicionam o desenvolvimento de uma política de defesa europeia, por razões de vária ordem.

Em primeiro lugar, o facto de um dos principais documentos estruturantes da segurança europeia, a Estratégia Europeia de Segurança (European Council, 2003) e o Relatório de Implementação (European Council, 2008) que a sucedeu, terem implicitamente contrariado a propensão para a identificação de ameaças militares diretas à Europa, reconhecendo no entanto a presença de ameaças aos interesses europeus tais como: o terrorismo, a proliferação de armas, os conflitos regionais, os estados fragilizados e o crime organizado. A oportunidade ou necessidade de mitigar ou conter estas ameaças orientam o nível de ambição e de investimento dos Estados-membros no que respeita à dimensão de defesa da PCSD (Witney, 2008: 19). Para os Estados-membros e no plano estritamente nacional, o desenvolvimento de respostas aquelas ameaças, que em princípio poderão vir a constituir o âmbito da defesa europeia, recaem na tutela de ministérios distintos, em particular do Ministério da Defesa, da Administração Interna e Justiça com competências e recursos próprios, conforme as respetivas tradições nacionais e disposições legais e constitucionais. O caso da luta antiterrorista na Europa é um exemplo expressivo de interceção entre as áreas da defesa, da segurança interna e da justiça figurando como tal, quer na Estratégia Europeia de Segurança (European Council, 2003), quer na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (European Council, 2005a; European Council, 2005b; European Council, 2010; European Commission, 2010) tendo o reconhecimento desta estreita conexão sido reiterado no decurso do Conselho Europeu de dezembro (European Council, 2013) no domínio de matérias horizontais como a imigração ilegal, crime organizado e o terrorismo. Àquela especificidade de competências e de práticas de atuação no enquadramento nacional, justapõem-se as competências das próprias instituições europeias, nomeadamente do Conselho, através do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e da Comissão, bem como no quadro próprio de competências da Alto Representante (AR), que tutela a PCSD, no plano da prevenção de conflitos, da mediação, da resolução de conflitos e do apoio ao desenvolvimento por via da sua dupla função, enquanto AR e Vice-Presidente da Comissão.

A isto acresce referir que no plano da formulação, implementação e operacionalização a dimensão da defesa europeia é também afetada pela sua natureza pouco vinculativa. O Tratado de Lisboa observa estritamente os compromissos assumidos pelos Estados-membros no quadro de outras organizações internacionais, por exemplo com a NATO, das relações externas e bilaterais dos Estados-membros e das suas disposições constitucionais. Isto permite aos Estados-membros com uma tradição externa de pendor atlântico, como o Reino Unido, Portugal e Holanda, de tradição neutra como a Irlanda ou aqueles que não tomam parte na dimensão militar da PCSD, como a Dinamarca, um amplo espaço de escolha sobre qual ou quais as organizações de segurança e defesa que colhem a sua preferência, em termos de compromissos assumidos em matéria de recursos e capacidades ou de participação em projetos cooperativos no domínio da defesa.¹

Em segundo, continua a prevalecer na Europa uma cultura de segurança e de defesa, herança da Guerra Fria e da pertença da maior parte dos países da Europa Ocidental à Aliança Atlântica, segundo a qual qualquer cultura estratégica e por inerência a dimensão da defesa militar, têm por função: garantir um determinado estatuto internacional aos estados participantes; justificar a adesão de estados com interesses comuns no quadro de alianças, permitir aos estados participantes na aliança ultrapassar défices estratégicos e garantir a supremacia militar de estados e organizações em relação a inimigos e ameaças. Estas premissas, aplicáveis às alianças tradicionais, condicionam a perceção de valor acrescentado relativamente ao potencial desenvolvimento da defesa europeia, agregada sob uma mesma política sectorial aos domínios da política externa e de segurança.²

Apesar de alterações substanciais terem ocorrido no ambiente estratégico internacional, a maior parte dos sistemas de forças de grande parte dos países europeus³ apresentar uma limitada capacidade expedicionária, reduzida multifuncionalidade e baixo interface entre a dimensão civil e militar da gestão de crises e conflitos. A isto acresce o facto de a cultura estratégica prevalecente estar ainda profundamente ancorada na ideia de que a salvaguarda da defesa e segurança europeia deve preferencialmente ser concretizada através da NATO, justificando assim um menor investimento na defesa europeia. Na realidade, caso a NATO não pretenda contribuir com meios militares no quadro de operações e missões na salvaguarda de interesses europeus, os mesmos serão naturalmente assegurados a título unilateral,

-
- 1 Para uma análise detalhada sobre as características que informam a cultura estratégica de alguns Estados-membros da União Europeia, ver Venesson (2010).
 - 2 Isto pese embora o(a) alto(a) funcionário(a), que tutela a PCSD sob a designação de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança não conter a designação 'defesa' nessa mesma atribuição.
 - 3 Ver King (2014: 6 e 7).
-

bilateral ou multilateral pelos Estados-membros da UE estrategicamente mais capacitados e também por aqueles que possuem indústrias de defesa mais competitivas, capazes de sustentar um elevado grau de autonomia e garantir um maior empenhamento em missões internacionais, em particular em missões de combate. Se no plano operacional, a União pode não estar ainda em condições de atuar como um sistema de defesa integrado, pese embora o volume de forças compromissadas através dos tetos acordados no *Headline Goal Civil* (HLG) de 2008, no *Headline Goal Militar* de 2010, inscritos no Catálogo de Forças, no Plano de Desenvolvimento de Capacidades e no Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades da União, o mesmo não pode ser afirmado no plano normativo. A este nível, as missões com uma dimensão de defesa encontram-se devidamente enquadradas pelos clausulados previstos no Tratado de Lisboa, nomeadamente através da Cláusula de Defesa Mútua e da Cláusula de Solidariedade, podendo ser desenvolvidas ao abrigo de métodos de atuação específicos previstos pelas ações de Cooperação Estruturada Permanente ou por procedimentos de partilha e agregação de capacidades como as iniciativas de *Pooling&Sharing* – P&S (European Council, 2012; Voss, Major e Mölling, 2013), já em curso e que retomarei posteriormente, mencionando apenas nesta fase as parcerias existentes, por exemplo entre a Holanda-Bélgica-Luxemburgo; entre os Países Nórdicos (Ojanen, 2014); o Reino Unido-França (Zandee, 2012) e Polónia-Alemanha (Adebahr, 2011). No quadro da operacionalização efetiva de uma defesa europeia para além de se identificar capacidades e cenários, importa articular objetivos e prioridades político-estratégicas capazes de orientar o desenvolvimento de capacidades necessárias à promoção do papel da União, numa dimensão de segurança e defesa, fomentando o seu desempenho como ator global.

Os Interesses Securitários da Europa e o Desenvolvimento da Defesa Europeia

O efetivo desenvolvimento de uma defesa europeia passará necessariamente pela resolução de alguns obstáculos no plano das perceções, dos entendimentos e dos interesses dos Estados-membros e que até à data têm desacelerado o seu empenhamento naquele contexto. Entre estes contam-se em primeiro lugar, o limitado consenso que existe no que respeita à natureza da defesa europeia, no sentido de averiguar se a sua evolução natural deverá ser a da plena integração ou se pelo contrário deverá manter o atual estatuto intergovernamental. Reconhecendo-se a tradição e propensão da União para o consenso incremental, precedido de negociação e argumentação entre os Estados-membros e refletindo sobre o enquadramento normativo já referido,⁴ que informam presentemente o que poderá vir a constituir

4 Por exemplo as Cláusulas de Solidariedade e Defesa Mútua, a existência de mecanismos de Cooperação Estruturada Permanente e de *Pooling&Sharing*, a observação tácita de obrigações e compromissos assumidos decorrentes das respetivas disposições constitucionais dos Esta-

a base de uma futura política de defesa europeia, a solução intergovernamental afigura-se-nos como aquela que, na presente conjuntura, pode melhor servir os interesses da União. A evolução da defesa europeia no sentido de uma maior integração dependerá da aferição de desempenho que os Estados-membros realizam em relação a organizações de segurança e defesa, levando-os a privilegiar uma estrutura de defesa reativa como a NATO, por influência anglo-americana, em detrimento de políticas preventivas, estabilizadoras ou reconstrutivas como a PESC e a PCSD, que melhor traduzem a prática estratégica europeia, com uma inegável economia de custos humanos, materiais e de meios.

Em segundo lugar, é fundamental a identificação do âmbito de competências da defesa europeia, em particular se estas se devem orientar por um maior grau de ambição, que tenha como patamar mais elevado a participação em missões de combate ou se ao invés, tenderá a especializar-se em ações militares de baixa intensidade, decorrente da coexistência de diversas culturas de segurança e defesa, presentes entre os Estados-membros, com consequências sobre o curso da PCSD. Esta questão é naturalmente indissociável dos recursos necessários para o alcance do grau de ambição desejado. Definir o nível de ambição e identificar os recursos necessários à sua concretização implica para qualquer organização de segurança e defesa várias condições: o entendimento por parte dos Estados-membros de que existem riscos e ameaças que afetam os seus interesses comuns; a geração de vontade política para alocar recursos humanos e materiais que possibilitem consubstanciar a ambição de ator securitário; ser capaz de garantir uma boa coordenação entre componentes civil, militar, de polícia e de justiça em função do perfil das missões e gerar um bom nível de cooperação entre atores externos. A presença de culturas de defesa e segurança distintas, plasma-se também na distribuição de competências no plano da defesa e da segurança, que entre alguns Estados-membros se encontram divididas entre diferentes ministérios, sendo objeto de competências partilhadas entre os Ministérios da Defesa, dos Negócios Estrangeiros, da Segurança Interna e da Justiça.⁵ Esta divisão de competências determinará não apenas quais as agências nacionais que terão intervenção direta no quadro da PCSD, como também qual o nível de atuação da mesma. Os Estados-mem-

dos-membros e aqueles assumidos no plano bilateral e multilateral de interesses, bem como o curso futuro do desenvolvimento de uma Base Tecnológica e Industrial Europeia (BTIE). Sem o pleno desenvolvimento desta última, a presença de clausulados normativos e mecanismos de emprego de capacidades só por si não é suficiente.

- 5 No quadro de uma aceção holística de segurança, incluindo todo o ciclo de crise da prevenção à reconstrução, Estados-membros da UE como o Reino Unido, a Holanda, Suécia e Dinamarca têm vindo a apostar em reformas no seio dos Ministérios da Defesa e Negócios Estrangeiros, das Secretarias de Estado para a Cooperação e Desenvolvimento e dos Ministérios da Administração Interna com o intuito de melhorar formas de colaboração interdepartamental e cooperação interministerial, ver Friis (2008: 8).

bros que privilegiam o quadro preventivo da segurança tenderão a valorizar esta dimensão, desenvolvendo a dimensão civil e militar da gestão de crises, a promover iniciativas de apoio à reconstrução dos estados e das instituições, a sustentar ações de apoio ao desenvolvimento e ajuda humanitária, sendo de ressaltar que cada uma destas áreas de intervenção é tutelada por várias instituições europeias e diversas agências nacionais. Os Estados-membros que privilegiam a dimensão reativa da defesa, pese embora possam fazer uso de instrumentos de diplomacia musculada, mostrar-se-ão mais permeáveis a uma defesa europeia, que tenha como patamar máximo de intervenção a participação com unidades de combate. Isto não significa que venham a ser necessariamente recetivos a uma defesa integrada, guiada por disposições juridicamente vinculativas e inibidoras de uma ação militar mais autónoma e consentânea com interesses nacionais específicos.

Em terceiro, a identificação de um nível de ambição internacional tem sido também afetada pela presença de tensões entre instituições europeias (Conselho, SEAE e Comissão) pela posse de competências, de recursos financeiros e pela colisão entre culturas institucionais e práticas de trabalho distintas como as observadas entre o Conselho, a Comissão e a Agência Europeia de Defesa (AED). Em particular entre os altos responsáveis e funcionários da Comissão prevalece uma cultura comunitária e por uma prática de trabalho caracterizada por procedimentos de comitologia, em que vários comités técnicos são responsáveis pela adaptação do tecido legislativo da União Europeia no que concerne à feitura, implementação e adoção do quadro legislativo europeu, com implicações diretas sobre como é que as diretivas comunitárias são aplicadas entre os Estados-membros. Esta lógica de transposição legalista comum, prevalecente no seio da Comissão, poderá ter consequências sobre a geração de consensos entre Estados-membros em matéria de defesa, tradicionalmente pertença dos atributos soberanos do estado, logo menos permeável ao exercício de competência supranacional. A Comissão tem vindo crescentemente a reclamar novas competências no quadro da PCSD, ao mesmo tempo que o Conselho tem reivindicado uma maior autonomia financeira em relação à Comissão, o que não deixará de ter efeitos sobre os mecanismos de financiamento de missões e operações no âmbito da PCSD. Por último, a acumulação da função de Vice-Presidente da Comissão na pessoa da Alto Representante, medida cujo propósito foi o de dar maior consistência à ação externa da União, poderá também ter um efeito condicionador sobre quem desempenha ou vier a desempenhar aquela função, no que respeita à eficácia e celeridade na resposta a situações com implicações no plano da defesa resultante da colisão entre duas culturas institucionais distintas,⁶ o que origina um desafio a uma eficaz coope-

6 Para uma leitura sobre a adaptação institucional, no seio da União, em matéria de concentração de competências no posto de Alto Representante importante no desenvolvimento mais consistente de várias dimensões da política externa europeia, ver Pirozzi (2013: 9).

ração intraeuropeia de dimensões consideráveis, se atendermos a que este esforço terá que ser desenvolvido a 27 Estados-membros.⁷

Em quarto, outra circunstância que poderá vir a afetar o desenvolvimento da defesa europeia, reside no fenómeno da externalização da dimensão interna da segurança e da internacionalização da dimensão externa de segurança, aproximando as dimensões civil-militar⁸ e fomentando uma maior conexão entre os parâmetros externo (PCSD) e o interno (JAI) da segurança (Nunes, 2014). Esta proximidade tem sido potenciada quer pela ameaça do terrorismo, quer por novas metodologias de resolução de crises e conflitos. Isto tem implicações ao nível: da delimitação de competências entre agências de segurança interna e externa dos Estados-membros; da harmonização entre políticas e práticas de segurança e defesa; da eventual transposição de diretivas europeias no plano da defesa, caso a mesma venha a evoluir para além de uma “política” de defesa comum, para uma defesa verdadeiramente integrada e comunitarizada.

Finalmente, o desenvolvimento de uma componente securitária da União, que venha a compreender a dimensão da defesa, reclamará necessariamente uma melhor cooperação no sentido do desenvolvimento de uma Base Tecnológica e Industrial Europeia (BTIE) e uma intervenção efetiva da Agência Europeia de Defesa (AED) na harmonização de critérios de desempenho, que permitam uma maior alavancagem dos pequenos e médios estados europeus em relação àqueles estrategicamente mais capacitados e uma maior capacitação militar e não militar dos Estados-membros, que tiverem interesse em tomar parte em ações de P&S por via da participação em projetos cooperativos (European Defence Agency, 2014: 10-11).

O futuro do desenvolvimento da BTIE deverá também ser equacionado à luz do que vier a ser a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (Mansfield e Milner, 2014) entre os EUA e a UE no domínio dos investimentos, da investigação, do desenvolvimento e da transferência de tecnologias com incidência sobre recursos militares e não militares. Esta preocupação justifica-se, quer devido à lógica fortemente protecionista da indústria de defesa norte americana, no que reporta a exportação e importação de componentes e tecnologias, quer em virtude da tradição muito regulativa da Comissão Europeia, o que poderá gerar uma situação de impasse em relação ao projeto de um mercado transatlântico integrado.

7 Vinte e oito Estados-membros caso a Dinamarca venha a integrar a dimensão de defesa da PCSD.

8 Drent, Homan e Zandee (2013) consideram, no plano das sinergias civil-militar, a necessidade de se desenvolver sinergias em três planos de atuação distintos: segurança marítima, controlo de fronteiras e cibersegurança. Ver também os contributos de Valasek (2011) e de Dick Zandee neste número da *Nação e Defesa*.

O futuro da defesa europeia deverá materializar-se na presença de uma base tecnológica e industrial europeia suficientemente desenvolvida para apoiar a edificação de sistemas de forças, o desenvolvimento de capacidades e a promoção de mecanismos de projeção e de sustentação de força (por exemplo: mobilidade estratégica, desenvolvimento de sistemas de informações estratégicas, maior autonomia no apoio logístico e capacidade efetiva de rotação de meios e efetivos) nos teatros de operações, necessários a um eventual empenhamento integrado da União no domínio da defesa.⁹ Esta evolução dependerá certamente da geração de consensos sobre o que se pretende que a defesa europeia venha a ser, mas também do interesse que os principais Estados-membros, com segmentos de indústria de defesa militar mais desenvolvidos e concorrências no mercado europeu e internacional, venham a ter sobre uma política de defesa europeia comum.

Em 2010, a AED identificou dez áreas de empenhamento prioritário¹⁰ assentes em quatro orientações centrais (European Defence Agency, 2010): o *Plano de Desenvolvimento de Capacidades* destinado a avaliar tendências de emprego de forças e identificar requisitos militares no curto e médio prazo, apoiando as decisões dos Estados-membros no que respeita aos investimentos a realizar no setor da defesa, incluindo identificação de áreas de cooperação no quadro dos investimentos, do domínio dos armamentos e das indústrias de defesa. A *Estratégia de Investigação no Plano da Defesa e Tecnologia*, que visa fomentar a investigação e o desenvolvimento tecnológico no apoio a capacidades militares, identificando os nichos tecnológicos a desenvolver, os meios a promover e os planos de ação necessários ao seu emprego. A *Estratégia de Cooperação no Domínio dos Armamentos*, que tem por objetivo promover e melhorar os métodos de cooperação em matéria de armamentos, com base num guia de boas práticas no quadro das necessidades e capacidades no apoio a missões de PCSD. A *Estratégia de Implementação de uma Base Europeia de Tecnologias e Indústrias de Defesa*, que visa contribuir para delinear o enquadramento industrial europeu com base em quatro linhas de conduta: orientação para capacidades, maior integração, interdependência e maior especialização entre estados participantes em projetos da AED.¹¹

9 Neste contexto importa avaliar as potenciais áreas de contributo por parte dos pequenos e médios estados, em particular em domínios de participação assimétrica, como é o caso da partilha de sistemas multiplicadores de força, onde o elemento de mutualização de responsabilidades e custos tenderá a impor-se no médio-longo prazo.

10 Em 2011, a AED identificou 10 domínios prioritários de investimento em capacidades: combate a engenhos explosivos improvisados, apoio médico, informações-monitorização-reconhecimento, helicópteros, ciberdefesa, apoio logístico multinacional, troca de informação sobre PCSD, meios para ações de airlift, combustíveis e energia, European Defence Agency (2011).

11 Para uma útil reflexão sobre o desenvolvimento futuro de uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia ver Valerio; Marrone; Molling e Valasek (2013). Este estudo foi comissionado pelo European Parliament's Subcommittee on Security and Defence.

Neste enquadramento, a AED terá um papel fundamental na harmonização de políticas, práticas e emprego de meios militares com expectáveis benefícios e economia de custos para a defesa europeia, fomentando uma maior interoperabilidade entre meios e capacidades das forças armadas europeias, bem como uma redução da dependência em relação ao mercado defesa norte-americano.

A externalização da segurança interna, a que aludimos, poderá também deixar aneter o desenvolvimento de um potencial nicho de mercado para a indústria de defesa europeia, através da capacidade de adaptação da indústria de defesa militar a segmentos de indústria no apoio à segurança interna, nomeadamente na protecção de infraestruturas críticas como os aeroportos, sistemas informáticos, banca, controlo da circulação de bens e pessoas nas fronteiras e do desenvolvimento de sistemas de vigilância aérea através do emprego de veículos não tripulados.

Do mesmo modo a singular interceção entre a dimensão civil e militar da segurança e defesa, que no quadro europeu não só tem uma tradição, como tem vindo gradualmente a desenvolver as sinergias necessárias e a incentivar o desenvolvimento de capacidades de duplo uso (European Commission (2013: §4). O interface entre a componente civil e militar da defesa é particularmente útil na prevenção de crises e conflitos e em situações de pós conflito no quadro das missões e operações PCSD. Esta relação incentivará os Estados-membros da União a desenvolver o capital humano e material capaz de responder de uma forma multifuncional, rápida e eficaz aos desafios atuais, num espectro alargado de missões como por exemplo: missões de estabilização, monitorização de processos eleitorais, apoio a outras organizações internacionais nomeadamente com forças combatentes, em missões de reforma do setor de segurança, desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatentes, controlo de fronteiras, combate ao terrorismo, reconstrução de estruturas policiais e judiciais, bem como recuperação e desenvolvimento de estruturas de governação e administração local. Estas sinergias proporcionam oportunidades e imperativos de coordenação, incentivando o desenvolvimento de nichos de valências civis e militares, a partilha de recursos, capacidades e uma redução de custos no contexto da participação em missões internacionais.

Participar Cooperando¹²

O desenvolvimento de formas de cooperação multilateral, nomeadamente através do conceito de agregação e partilha (*Pooling&Sharing* – P&S) de capacidades no

12 Esta secção foi parcialmente desenvolvida a partir do contributo da autora no âmbito do *Policy Paper* a.a.v.v. (2013) “A Política Comum de Segurança e o Conselho Europeu de dezembro”, secção “*Pooling&Sharing*”. Documento que contou com a colaboração de vários investigadores do Instituto da Defesa Nacional no âmbito de trabalho preparatório do Conselho Europeu de dezembro 2013.

quadro da segurança e defesa, tem lugar num enquadramento internacional e europeu com contornos políticos, económicos e securitários específicos.¹³ As tensões políticas resultantes dos insucessos recentemente registados na gestão de crises e conflitos, as consequências da crise financeira e a volatilidade do ambiente de insegurança internacional têm aconselhado a uma cooperação multilateral mais eficaz e a uma gestão mais integrada de capacidades. No contexto europeu o desenvolvimento de iniciativas de cooperação de P&S resulta de três imperativos centrais decorrentes da resposta europeia às alterações verificadas no contexto estratégico transatlântico, da reação a uma crise de funcionalidade das organizações e da contração dos orçamentos de defesa nos últimos cinco anos. Em primeiro lugar, o método de emprego de capacidades designado por P&S poderá vir a concorrer para um aprofundamento do processo de europeização da segurança e defesa da União e para uma maior autonomia em relação à NATO e aos EUA, face à chamada viragem estratégica para a Ásia-Pacífico. Neste enquadramento, a promoção de ações de P&S resulta também de uma resposta europeia a uma crise de funcionalidade e desempenho das próprias instâncias de segurança e defesa, face a um ambiente internacional incerto e fluido, reclamando por isso o encontro de novos objetivos e métodos de emprego de capacidades. Por último, o impacto da crise financeira e da contração dos orçamentos de defesa dos Estados-membros tem vindo a redirecionar as estruturas de segurança e defesa para soluções alternativas de partilha de custos e de responsabilidades no sentido de uma mutualização da economia, gestão e modernização de capacidades.

No plano da implementação daquela iniciativa, um bom exemplo de operacionalização do método de P&S poderá materializar-se na constituição de agrupamentos táticos operacionais (*Battlegroups* - BG) para apoio a missões PCSD¹⁴ na medida em que, agregando valências de vários Estados-membros, corresponde ao propósito de agregação e partilha de capacidades, previsto na noção de P&S. O conceito de *Battlegroup* prevê que estas forças atuem como uma força de sustentação, capaz de assegurar uma operação, até que a mesma transite para o comando das Nações Unidas ou de outras organizações regionais sob mandato da ONU. Pese embora o ceticismo que o emprego de *Battlegroup* tem suscitado, o relatório da Alto Representante sobre PCSD, divulgado em outubro de 2013 (High Representative, 2013: 14-18) sugere modalidades concretas para a resolução de problemas no que respeita à partilha de capacidades no contexto dos BG.

Em primeiro lugar, o Relatório propõe a aplicação de uma estrutura modular aos BG fomentando contribuições, por parte dos Estados-membros, proporcionais aos

13 Para um desenvolvimento mais detalhado sobre cooperação multilateral europeia, ver Nunes (2012).

14 Ver Jacoby e Jones (2008).

cenários de crise emergentes e aos interesses e capacidades a disponibilizar pelos mesmos em virtude da capacitação estratégica de cada estado participante. Em segundo, sustenta o desenvolvimento de um programa de exercícios regulares e a implementação de uma metodologia de certificação de forças, fomentando uma “maior interoperabilidade, prontidão e efetiva operacionalidade das forças dos Estados-membros”.¹⁵ Em terceiro, subscreve o desenvolvimento da cooperação com a NATO, por exemplo através do conceito de *Connected Forces Initiative*,¹⁶ com particular ênfase em ações de treino e exercício. Em quarto, prevê o aperfeiçoamento de ações de planeamento em cenários de crise de maior probabilidade, onde as forças de reação rápida possam ser a categoria de forças adequada à mitigação de situações de instabilidade que afetam a estabilidade internacional. A par da identificação de potenciais cenários de emprego dos BG importa resolver os problemas decorrentes do seu financiamento, implicando uma partilha inequívoca de custos entre países contribuintes e participantes; o alargamento das modalidades de financiamento comum e a revisão do Mecanismo Atena relativamente ao financiamento de operações que envolvam agrupamentos táticos (European Council, 2013).¹⁷

As iniciativas de P&S para além de incentivarem uma maior economia de meios, incrementam a flexibilidade e adaptabilidade dos meios a disponibilizar melhorando o nível de sinergias civil-militar, por exemplo através da constituição de equipas de reação rápida civil-militar, que agreguem forças militares, forças de segurança interna, forças do tipo *gendarmérie* e agências como a Europol e Frontex, desde a fase preventiva à fase de intervenção, em contextos diversos de missões e operações.

A estes imperativos importa adicionar a necessidade de uma melhor coordenação de capacidades, a disponibilizar no quadro de missões da PCSD, pelo que a Agência Europeia de Segurança e Defesa considerou necessário identificar áreas prioritárias de investimento e de interesse direto para ações de P&S, tendo selecionado dez áreas de empenho prioritário, assentes em quatro planos de ação, conforme detalhados na secção anterior (European Defence Agency, 2010).

No quadro da cooperação europeia no domínio da defesa, o acordo sobre o Plano de Desenvolvimento de Capacidades da AED prevê a identificação de potenciais ameaças, de capacidades necessárias à sua contenção e o desenvolvimento

15 No decurso do Conselho Europeu de dezembro foi acordado que a AED e a Comissão assumiriam a responsabilidade pela elaboração, até meados de 2014, de um roteiro sobre o desenvolvimento de padrões e procedimentos de certificação para o desenvolvimento da indústria de defesa europeia, ver European Council (2013, §19).

16 A *Connected Forces Initiative* visa fomentar a prontidão e eficácia no combate de forças NATO através de ações de formação, treino e exercícios, facilitadoras de maior interoperabilidade de sistemas e equipamentos e de um emprego mais eficaz de tecnologias militares.

17 Esta preocupação foi reiterada pelo Conselho Europeu de dezembro 2013.

de oportunidades colaborativas entre os estados participantes em programas da Agência. No plano da racionalização de meios, o *Código de Conduta sobre Pooling&Sharing*¹⁸ trará benefícios óbvios, quer na fase de planeamento, quer nas fases subsequentes no que respeita à geração de capacidades por quatro motivos. Em primeiro lugar porque incentiva a exploração de possibilidades de P&S para todo o ciclo de vida das capacidades identificadas, minimizando-se o número de variantes para um mesmo equipamento, melhorando-se a interoperabilidade e racionalizando-se o equilíbrio entre procura e oferta. Este requisito tem por finalidade harmonizar os vários ciclos de planeamento existentes entre os Estados participantes.

Em segundo, confere maior inclusividade e abertura aos programas nacionais em matéria de defesa dos Estados-membros, facilitando o desenvolvimento de ações de cooperação, aumentando assim o número de capacidades disponíveis e incrementando a sua projeção operacional.¹⁹ Esta situação requererá que entre os Estados-membros da União, se criem melhores condições de transparência, comunicação e confiança entre estados participantes em programas da AED.

Em terceiro fomenta o conhecimento de novas oportunidades de P&S através da criação de novas condições de permuta de informação entre peritos europeus, indústrias e especialistas dos Ministérios da Defesa.

Em quarto, incentiva a otimização de modalidades de uso conjunto de capacidades existentes, por parte dos estados participantes. Esta condição, sendo uma boa forma de racionalizar meios, irá certamente confrontar-se no plano da implementação com a diversidade de culturas e práticas estratégicas adotadas entre os Estados-membros da União.

No plano dos investimentos, o Código de Conduta prevê um conjunto de condicionalidades destinadas a salvaguardar a integridade das indústrias e empresas dos Estados-membros e garantir a sustentabilidade dos projetos colaborativos apoiados pela AED. Em primeiro lugar prevê a proteção dos investimentos realizados em projetos de P&S, em relação a ajustamentos orçamentais com consequências sobre disponibilidade de financiamento no médio e longo prazo. Esta medida poderá salvaguardar a posição de pequenos e médios estados que realizem investimentos

18 A implementação do *Código de Conduta sobre P&S* será monitorizada anualmente pela AED e complementada por avaliações anuais realizadas pelos Ministros da Defesa dos Estados-membros.

19 Este objetivo foi reiterado pelo Conselho Europeu de dezembro, tendo os Estados-membros acordado na necessidade de uma maior transparência e partilha de informação no domínio do planeamento de defesa, permitindo aos nacionais responsáveis pelo planeamento e a decisores considerarem uma maior convergência, as capacidades necessárias e o cumprimento de prazos para o seu desenvolvimento, fomentando-se a cooperação necessária entre a Alto Representante e a AED no sentido de, até ao final de 2014, se promover uma política-quadro que permita uma maior coerência com o ciclo de planeamento NATO, ver European Council (2013: §12).

nestas áreas, podendo e devendo ser criados incentivos financeiros no setor da defesa, assegurando-se simultaneamente a proteção dos projetos daí resultantes em relação a eventuais cortes orçamentais.

Em segundo, o Código de Conduta incentiva a potenciação de fatores de eficiência em torno de ações de P&S no que respeita ao apoio ao desenvolvimento de novas capacidades. Esta avaliação de desempenho eficaz carece da aplicação de um programa de “lições aprendidas”, que fundamente a consolidação de capacidades existentes ou o desenvolvimento de novas capacidades.

Em terceiro, visa conciliar iniciativas de P&S com outras iniciativas europeias no âmbito de programas-quadro de regulação, standardização e certificação.²⁰

Em quarto, o Código de Conduta destina-se também a contrariar o receio de duplicação de esforços e recursos, o que implicará o desenvolvimento de plataformas de troca de informação, através do Plano de Desenvolvimento de Capacidades e da base de dados sobre oportunidades colaborativas da AED.

Em quinto, incentiva os estados participantes a manter estreita comunicação com a Agência, sempre que procederem à revisão dos respetivos conceitos de defesa nacional e estratégias sectoriais, em particular se os mesmos resultarem em cortes no plano orçamental, que possam comprometer o desenvolvimento de projetos colaborativos.

Em sexto, o Código de Conduta estimula a partilha dos planeamentos de defesa, em particular no que respeita a áreas deficitárias, o que implica superar problemas de confiança política e os condicionalismos decorrentes de dependências estruturais em relação a parceiros concorrenciais.

No plano estritamente militar, o desenvolvimento de capacidades e a reforma de estruturas das forças armadas em curso entre vários Estados-membros, deverão ser consentâneos com os critérios identificados em inúmeros documentos emanados de organismos europeus (Comité Político e de Segurança, Comité Militar, Estado Maior Internacional da UE e AED), com responsabilidade no plano da eficácia operacional; da eficiência económica; da capacidade de aprontamento e resposta; da mobilidade; da flexibilidade e da sustentabilidade. No quadro da cooperação multilateral e a montante dos critérios acima referidos deverá subsistir uma preocupação central com o fator interoperabilidade, como elemento de referência no desenvolvimento de contributos nacionais em matéria de capacidades. Esta deve estar presente na seleção das capacidades dos Estados-membros elegíveis para agregação (*Pooling*) de recursos e na definição de tarefas no quadro

20 Neste enquadramento, o Conselho Europeu de dezembro 2013 veio sublinhar a imperativa colaboração entre a AED e a Comissão Europeia na regulação, por exemplo, do emprego de aeronaves pilotadas remotamente (*Remotely Piloted Aircraft Systems - RPAS*) e a sua integração no Sistema de Aviação Europeia, ver European Council (2013: §11).

da segurança e defesa, que possam ser desenvolvidas numa base de partilha (*Sharing*) com outros Estados-membros da União. No contexto da aplicação destes critérios, os Agrupamentos Táticos (*Battlegroups*), já constituídos, poderão funcionar como facilitadores de implementação dos mesmos, em particular no que respeita ao critério de aprontamento, flexibilidade, sustentação e interoperabilidade em operações de reação rápida, em cenários de crise e de resolução de conflitos, quer no quadro de missões PCSD, quer no âmbito do apoio a outras organizações como as Nações Unidas.

Considerações Finais

A União Europeia na ausência de uma política de defesa comum deve fazer dos condicionamentos resultantes da presença de conjunturas de oportunidade uma vantagem, investindo em relações de cooperação mais estreitas entre os Estados-membros, com organizações internacionais e em parcerias com países amigos e aliados, que possam simultaneamente valorizar o desempenho da Europa, e projetar e proteger os interesses europeus no quadro da segurança e defesa internacional.

Às imperativas alterações estruturais resultantes de processos de reforma das instituições europeias e nacionais, com responsabilidade no domínio da segurança e defesa, importa desenvolver uma cultura estratégica em que a ausência da força militar possa ser considerada uma “virtude”, em particular em domínios como o da gestão civil de crises, com grande procura por parte de atores no mercado internacional da segurança.

No plano da defesa europeia o reforço do papel da AED, enquanto estrutura de regulação, certificação e monitorização do desenvolvimento das indústrias de defesa europeias e de capacidades europeias, deve acompanhar de uma forma seletiva, mas empenhada a integração dos Estados-membros em projetos desenvolvidos pela AED. A Europa deverá investir numa estratégia de cooperação europeia diversificada e mitigadora de dependências externas, concentrando os seus investimentos de uma forma seletiva e coerente em capacidades que possam ser desenvolvidas no quadro dos programas promovidos pela AED ou no âmbito de capacidades existentes. Um maior interesse dos Estados-membros sobre projetos da AED poderá fomentar uma cultura de integrada de planeamento de defesa, o desenvolvimento de consórcios promotores de economias de escala e uma política de aquisição de equipamentos conjunta no seio dos Estados-membros, aumentando o futuro nível de interoperabilidade e eficácia no emprego de forças europeias.

É do interesse europeu evitar a criação de novas capacidades, sob o pretexto de que são necessários novos sistemas de armas ou novos meios de projeção de poder, potenciando-se ao invés o desenvolvimento e emprego efetivo de capacidades existentes, por exemplo através da partilha de nichos de capacidades disponibilizados pelos Estados participantes em missões de PCSD, da potenciação da participação

e emprego de Agrupamento Táticos e da contribuição com capacidades em falta, onde a União tem uma clara vantagem competitiva em relação a outros parceiros internacionais, nomeadamente no apoio à gestão civil de crises.

Uma participação mais ativa dos Estados-membros, no quadro da segurança e defesa europeia, permitirá equilibrar também os problemas decorrentes da alteração da relevância estratégica da Europa Ocidental, da alegada viragem estratégica dos EUA para a Ásia-Pacífico e das transformações resultantes do quadro da relação transatlântica e do alargamento da NATO à Europa de Leste. Ao tomar parte nos programas de cooperação da União, sob os auspícios da Agência Europeia de Defesa, alguns Estados-membros poderão beneficiar de uma participação mais ativa em projetos e em missões no quadro da PCSD. Este processo de cooperação poderá facilitar também o acesso a nichos de capacidades, que individualmente alguns não conseguirão adquirir, nem sustentar ou que não pretendem dispor numa base permanente.

Quer no contexto europeu, quer no contexto transatlântico, importa continuar a prosseguir uma política de segurança e de defesa sustentadas na partilha comum de objetivos e interesses, numa melhor coordenação europeia, numa segurança cooperativa assente na diversidade de parcerias e em práticas colaborativas e cooperativas conducentes à estabilidade e segurança internacional.

Referências

- A.a.v.v. (2013). “A Política Comum de Segurança e o Conselho Europeu de Dezembro”, *Policy Paper*. Lisboa: IDN. Documento elaborado no âmbito de trabalho preparatório do Conselho Europeu de dezembro 2013 desenvolvido pelo Instituto da Defesa Nacional.
- Adebahr, Cornelius (2011). “The Comprehensive Approach to Crisis Management in a Concerted Weimar Effort”, *Genshagener Papiere*, n.º 6, March. Genshagen Genshagen Foundation.
- Biscop, Sven & Jo Coelmont (2011). “CSDP and the ‘Ghent Framework’: The Indirect Approach to Permanent Structured Cooperation?”, *European Foreign Affairs Review*, vol.16, n.º 2, pp.149- 168.
- Briani, Valerio; Alessandro Marrone; Christian Molling e Tomas Valasek (2013). *The Development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*. Brussels: European Union.
- Drent, Margriet; Kees Homan e Dick Zandee (2013). *Civil-Military Capacities for European Union*. The Hague: Clingendael Institute.
- European Commission (COM(2010) 673 final). *The EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps towards a More Secure Europe*. Brussels, 22 November.
- European Council (5842/2/10). *Draft Internal Security Strategy for the European Union: Towards*

- a European Security Model*. Brussels, 23 february.
- European Council (14366/3/05) (2005a). *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. Brussels, 30 November.
- European Council (14469/4/05) (2005b). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Brussels, 30 November.
- European Council (2003). *A Secure Europe in a Better World- European Security Strategy*. Brussels, 12 December.
- European Council (2004b). *Conceptual Framework on the ESDP Dimension on the Fight against Terrorism*, 17-18 June. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual_Framework_ESDP.pdf.
- European Council (2008). *Report on Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. Brussels, 11-12 December.
- European Council (2012). *Council Conclusion on Pooling and Sharing of Military Capabilities*. Brussels, 22- 23 March 2012.
- European Council (2013). *Council Conclusions, Brussels, 19-20 December 2013*.
- European Defence Agency (2014). *Annual Report 2013*. Brussels: EDA.
- European Defense Agency (2010). *European Defence Agency Seeking Savings Through Pooling and Sharing*. Brussels, 9 dezembro.
- European Defense Agency (2011). *Building Capabilities for a Secure Europe*, <http://eda.europa.eu/Capabilitiespriorities/Top10priorities>. Acesso em 22-09-2013.
- Friis, Karsten e Pia Jarmyr (eds.) (2008). *Comprehensive Approach – Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- High Representative (2013). *CSDP Report*, 10 October.
- Jacoby, Wade e Christopher Jones (2008). “The EU Battle Groups in Sweden and the Czech Republic: What National Defense Reforms Tell Us about European Rapid Reaction Capabilities”, *European Security*, vol.17, n.º 2-3, pp. 315-338.
- King, Anthony (2014). *The Transformation of Europe’s Armed Forces - From the Rhine to Afghanistan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindstrom, Gustav (2007). “Enter the Battlegroups”, *Chaillot Papers* 97. Paris: ISS.
- Mansfield, Edward e Helen V. Milner (2014). *The Domestic Politics of Preferential Trade Agreements in Hard Times*, March, disponível em <http://www.princeton.edu/~hmliner/working%20papers/Mansfield%20and%20Milner%20PTAhard%20times%2003112014.pdf>. Acedido em 12 abril 2014.
- Nunes, Isabel Ferreira (2012). *Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu*, Policy Paper n.º 2, outubro, Instituto da Defesa Nacional, ISSN: 2182-5289/ISBN: 978-972-9393-25-9, disponível em http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/

Policy_Paper_2_Opcoes%20Coop%20Multilateral_IFN2012.pdf.

Nunes, Isabel Ferreira (2014). "Segurança na União Europeia", capítulo no prelo.

Ojanen, Hanna (2014). "Nordic Defense Cooperation-Inspiration for the EU or a Lesson in Matching Expectation", *TEPSA Policy Paper*. Tampere, February.

Pirozzi, Nicoletta (2013). "The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management", *EU Crisis Management Papers Series 12*. Brussels: DCAF.

Treaty of Lisbon (2007). *Official Journal of the European Union*. (2008/ C115/01), 9 May.

Valasek, Tomas (2011). *Surviving Austerity - The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*. Centre for European Reform.

Venesson, Pascal (2010). "Competing Visions for the European Union Grand Strategy", *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, 1, pp. 57-75.

Voss, Alicia von; Claudia Major e Christian Mölling (2013). "The State of Defence Cooperation in Europe", *Working Paper FG3-WP n° 3*. Berlin: Research Division, International Security, German Institute for International and Security Affairs.

Witney, Nick (2008). "Re-energising Europe's Security and Defence Policy", *Policy Paper*. London: ECFR.

Zandee, Dick (2012). "Bridging the Channel", *Clingendael Policy Brief*, n.º 10, July. The Hague: Clingendael Institute.

Estratégia de Segurança Marítima Europeia: Porquê e Para Quê?

Alexandre Reis Rodrigues

Vice-presidente da Comissão Portuguesa do Atlântico. Foi Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada e comandante da EUROMARFOR, tendo desempenhado a função de Chefe do Estado-Maior internacional e Comandante da Força Naval Permanente do Atlântico (STANAVFORLANT) da NATO

Resumo

O artigo elenca os aspetos que caracterizam o contexto da segurança marítima e que determinam e justificam o desenvolvimento de uma estratégia de segurança marítima europeia. O autor analisa os interesses europeus a defender no espaço marítimo, próximo ou distante, com base na presença de fluxos de tráfego comercial por via marítima, vitais ao desenvolvimento e sustentabilidade da economia europeia, reflete sobre a criação de um espaço militar de defesa e sobre o papel da União Europeia enquanto ator global. Conclui com um exame da cooperação entre a UE e a NATO, e o papel que esta ocupará na estratégia marítima europeia.

Abstract

European Maritime Security Strategy: Why and What For?

The article outlines aspects that characterize the context of European maritime security that determine and justify the development of a European maritime security strategy. The author identifies the European interests to defend, in the near and far maritime space, due to the existence of fluxes of trade that flow across sea lines, vital to the development and sustainability of European economy, it reflects upon the development of a military defense dimension and the role of the UE as a global actor. It concludes with an examination of cooperation relations between the UE and NATO and that role it may have in the context of a European maritime security strategy.

Introdução

No final de 2013, o envolvimento da União Europeia na resolução de conflitos internacionais, incluía a presença em 12 missões e quatro operações, abrangendo no total cerca de 7000 efetivos. Não será um número relevante mas é, em qualquer caso, um sinal de que o caminho algo titubeante com que se iniciou essa vertente da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), começa a ter um percurso mais regular, embora ainda modesto. Não chega, no entanto, para fazer esquecer que os objetivos realmente importantes da PCSD, dos quais o mais antigo tem uma década, ainda aguardam concretização. Refiro-me ao *Headline Goal*¹ de 2003; ao desenvolvimento da iniciativa das “cooperações estruturadas permanentes”, formalmente previstas no Tratado de Lisboa mas que continuam a ser um assunto sobre o qual não há consenso; aos “agrupamentos táticos” (*Battle Groups*), cuja operacionalidade foi formalmente declarada em 2007 mas que nem em exercícios foram alguma vez testados, e, finalmente, à revisão das normas de financiamento de missões e operações militares, incluindo o *Athena Mechanism*.²

Agora que Bruxelas se dispõe a concluir até junho de 2014 a elaboração de uma estratégia de segurança marítima é preciso garantir que o desfecho desta iniciativa, ao contrário do que se verificou com a PCSD, estará à altura dos desafios que se levantam nesta área e das expectativas criadas.

Sob esta preocupação principal, o meu propósito neste texto é fazer uma breve referência à necessidade dessa estratégia, para a partir daí dar alguns contributos sobre a identificação e prioridade dos interesses a defender e sobre a forma como a União Europeia se deve organizar para responder a estes novos desafios. Concluirei com a questão da cooperação entre a NATO e a União Europeia.

1 O *Headline Goal* de 2003 foi acordado em 1999, sob o intuito de reunir um conjunto de capacidades militares que permitissem satisfazer todo o espectro das tarefas de Petersberg previstas pelo Tratado de Amesterdão e viabilizassem o envolvimento da União Europeia em tarefas de maior exigência até ao nível de um corpo de exército (15 brigadas ou 50 a 60 mil efetivos), incluindo as suas componentes aérea e naval, e com sustentação própria para um período de operações de um ano. Este *Headline Goal* veio a ser reconfigurado em 2004, em reunião informal de ministros da Defesa, para dar origem ao *Headline Goal* de 2010 no qual o conceito de “agrupamentos táticos” passou a ser a fórmula adotada pela União Europeia para resposta a necessidades de intervenção externa. Ficou acordada a constituição de 13 agrupamentos táticos.

2 “*The operational costs associated with the CFSP are paid from the EU budget, apart from the costs of operations with military or defence implications, which are to be met by the Member States based on the ‘costs lie where they fall’ principle. In an exception to this rule, common funding is provided for some costs under the ATHENA mechanism set up in 2004. Eligibility for common funding assumes that there was unanimous support in the Council and means that the costs in question are met by all the EU Member States (except Denmark, which has opted out), whether or not they were present in the theatre of operations*”.

Porque Precisa a União Europeia de uma Estratégia de Segurança Marítima?

Para responder a esta pergunta quase que bastaria lembrar genericamente as vulnerabilidades a que, de forma crescente, tem estado sujeito o tráfego comercial por via marítima e evocar o facto de que é através do mar que a União Europeia processa 90% do seu comércio externo e 40% do seu comércio interno.

A tentação seria responder a esta questão com uma pergunta sobre como foi possível à Europa deixar-se ficar numa situação de quase exceção ao ignorar por tanto tempo a necessidade de encontrar respostas para os desafios que se levantam nesta área, alguns claramente ligados à sua própria segurança geral. Os EUA dispõem de uma estratégia de segurança marítima desde 2008 e há já algum tempo que não estão sozinhos até por parte de organizações tradicionalmente menos alertadas para estas questões, nomeadamente em África.

Em qualquer caso, julgo que se poderão resumir as justificações da necessidade desta estratégia aos seguintes quatro aspetos da caracterização do contexto de segurança no mar:

- (1) Crescendo de ameaças de natureza não essencialmente militar – pirataria, terrorismo e crime organizado – que estão a proliferar a partir das facilidades que lhes são proporcionados por Estados falhados, incapazes de controlarem o seu próprio território e muito menos de assumirem responsabilidades nas respetivas águas de jurisdição. No que interessa diretamente à Europa, este problema põe-se de forma mais aguda nos seus flancos sudoeste e sul, em que se insere Portugal. É uma área exposta ao tráfico ilegal de drogas e a fluxos migratórios clandestinos, problemas que, embora sem natureza militar, envolvem tecnologias e recursos só disponíveis nas forças armadas e exigem estreita cooperação internacional.
- (2) Crescendo de dependência das economias em relação às trocas comerciais por via marítima, dependência que pode vir a suscitar a tentação de um regresso ao interesse pela adoção de estratégias de perturbação da navegação comercial por parte de potências interessadas em contrariar a marcha do processo de globalização ou atores não estatais, de que é exemplo o recrudescimento da pirataria e o risco que lhe está associado de possíveis ligações com o terrorismo.
- (3) Os processos de extensão de direitos dos Estados no mar, a que se tem chamado “nacionalização dos espaços marítimos”, o que, nalguns países está a ser conduzido sob interpretações que divergem da leitura oficial partilhada pela maioria dos Estados que subscrevem a Convenção sobre o Direito do Mar.³ Este assunto constitui uma fonte de potenciais conflitos que, direta ou indire-

3 Encontra-se presentemente subscrita por 164 Estados, mas vários fazem uma interpretação dos seus direitos sobre as respetivas zonas económicas exclusivas que se afastam da leitura tradicional que é feita pela maioria dos subscritores.

tamente, afetarão a União Europeia. Alguns situam-se na sua área próxima ou relacionam-se com interesses diretos dos seus Estados membros.

- (4) As alterações por que está a passar o balanço de poder naval entre o Ocidente e as novas potências emergentes, em especial na zona Ásia/Pacífico, com a progressiva perda da vantagem que o Ocidente tinha, em resultado de dois fatores que se acumulam: os investimentos que as novas potências estão a fazer e a degradação de capacidades a que tem estado sujeito o Ocidente em resultado, no passado recente, da crise económica e financeira e, no passado mais distante, de erros de avaliação sobre a segurança no mar, erros que levaram a uma precipitada retração geral dos dispositivos navais.

Os Interesses a Defender

A identificação dos interesses marítimos que a Europa precisa de salvaguardar, como primeiro passo para o desenvolvimento de uma estratégia de segurança marítima, já dispõe de vários contributos. No entanto, para termos o ponto de partida, claro e objetivo, de que o processo precisa para se iniciar, ainda há a percorrer o caminho da completa caracterização desses interesses, incluindo respetivas prioridades. Este trabalho ou ainda não foi feito ou não foi divulgado.

É o ponto a que sugiro que se dê precedência, juntamente com a clarificação do âmbito que se pretende dar à estratégia. Pelo que tem sido referido – e me parece o mais correto –, assumo que terá que se tratar de uma estratégia que tenha em conta a necessidade de um equilíbrio entre, por um lado, a visão do mar como espaço de desenvolvimento económico que é preciso proteger de ameaças que procuram explorar as suas vulnerabilidades e, por outro lado, como espaço militar de defesa e projeção de poder. Dito por outras palavras, uma estratégia que inclua, em paralelo, a vertente de segurança e a vertente de defesa e que reconheça a variedade de interesses em jogo.

Na área próxima, os interesses a defender tenderão a ser olhados como obrigações não alienáveis, a resolver em primeira instância pelos europeus. Em áreas distantes, será diferente. Mesmo que, em determinadas circunstâncias, também correspondam a obrigações não alienáveis serão, regra geral, partilháveis com outras organizações regionais. Nalguns casos, inserir-se-ão apenas num quadro de segurança cooperativa tendo em vista a redução ou eliminação de circunstâncias que ameacem a paz e a estabilidade no mundo, nomeadamente quando estiver em causa a lei e ordem internacional no mar, tal como instituída pela Convenção do Mar. As prioridades serão diferentes de caso para caso.

A destriça entre uns e outros é um passo que a estratégia não pode deixar de considerar, quer em termos dos recursos a atribuir, quer em termos da organização da resposta que lhes deve ser dada. Em primeiro lugar, porque não obstante todas as promessas de que vão ser encontradas novas soluções para as necessidades de investimento, a insuficiência de recursos vai continuar a constituir um fator limi-

tativo da postura a adotar. Quase todas as propostas que estão em cima da mesa, nomeadamente na área do *pooling and sharing* e outros modelos de cooperação já a funcionar⁴ ou previstos, não são mais do que paliativos que poderão melhorar a situação mas não resolverão o problema de fundo.

Nestes termos, parece-me evidente que, por necessidades elementares de realismo, vamos ter que evoluir por fases, através da atribuição de diferentes prioridades a cada tipo de interesses.

Os Interesses na Área Marítima Próxima

A área próxima, na minha interpretação, corresponde a uma extensa parte do Atlântico Norte, a quase totalidade do Mediterrâneo, o Mar do Norte, o Mar Negro e o Báltico. Proximamente, abrangerá parcialmente também o Ártico, como área onde dois Estados membros têm interesses específicos. Embora em graus variáveis, no seu conjunto, já constitui uma área prioritária da segurança europeia.

Distingo, no entanto, duas subáreas distintas: a dos espaços sob jurisdição dos Estados membros e a das suas aproximações pelo alto mar. São distintas pela natureza diferente do seu estatuto e pelos desiguais tipos de respostas que requerem, quer dos Estados, quer da União Europeia. São também distintas pelo diferente âmbito que, numa e noutra, pode ter o papel da NATO, mas deixo a abordagem deste aspeto para o final.

No que respeita à União Europeia, julgo indispensável diferenciar, para cada uma destas áreas, uma vertente específica de atuação. Na primeira subárea, é preciso ter em conta que o normal e expectável será sempre haver limites ao que os Estados membros poderão aceitar como papel da União, em face dos direitos e responsabilidades específicas de cada um. As responsabilidades de segurança marítima sejam quais forem as circunstâncias, começam sempre ao nível de cada Estado costeiro; só a partir daí é que devem passar para o patamar regional. O que a intervenção da União Europeia vier a abranger tem que partir desta realidade, reconhecer a diversidade de organizações internas de cada Estado membro e ajustar-se de forma flexível ao quadro interno de cada país.

O seu principal espaço de intervenção será na ajuda a tornar mais eficaz o esforço que cabe a cada Estado desenvolver na área sob sua responsabilidade direta, coordenando as respetivas atividades, onde necessário, e sobretudo integrando os vários sistemas de vigilância e de partilha de informações, um tema que requer uma abordagem muito diferente da que se fazia anteriormente.

4 Por exemplo, o *European Air Transport Command* sediado em Eindhoven que junta as esquadras de transporte aéreo e reabastecimento no ar (150 aviões) de quatro países (Alemanha, Bélgica, França, Holanda e Luxemburgo), desde setembro de 2010, sob o controlo operacional de uma única entidade.

Ao contrário do que acontecia no passado, em que era possível direcionar a vigilância em função da ameaça específica com que a Europa se defrontava, hoje torna-se indispensável ter em conta que, no mar, as ameaças podem partir de qualquer atividade, mesmo as aparentemente mais inocentes, como é o caso da navegação de recreio. Exige-se, portanto, vigiar todas as atividades para saber a cada momento quem é quem e o que faz.

Na segunda vertente, a que deve cobrir as áreas de aproximação no alto mar, os desafios colocam-se de forma diferente. Aí levanta-se a necessidade de ter preparadas respostas militares integradas, ao nível de capacidade de reação rápida, para a eventualidade de conflitos que ameacem a estabilidade e paz na região. Poderá ser o caso do eventual aparecimento de Estados falhados, como é presentemente o caso da Líbia e de cujo conflito em 2010 há ilações importantes que precisam de ser tidas em conta, conforme se referirá mais tarde.

Os Interesses Marítimos Distantes

A questão que se põe em primeira instância, neste contexto, é a da segurança de rotas de navegação vitais (redes de transporte e de distribuição) que possam estar ameaçadas, sob a perspetiva dos oceanos como a infraestrutura onde funciona a globalização.

Nalguns casos, é um tema que pode facilmente tornar-se crucial para a defesa dos interesses europeus e, nesses termos exigirá uma resposta coletiva. Porém, excluindo essas situações para sermos realistas, na atual situação económico-financeira e depois do prolongado período de quase total ausência de investimentos, a autonomia de ação que a União Europeia afirma querer ter está condicionada. Não é provável que a ambição da União Europeia em ser um ator global possa ser levada ao ponto de replicar o papel dos EUA como principal garante da segurança nos mares. Faltam soluções aceitáveis por todos os intervenientes para dar maior eficácia ao potencial de capacidades que, apesar de tudo, ainda existe em termos coletivos mas que são de reduzida valia se considerados separadamente. Em termos estatísticos, no conjunto, equivaleriam à segunda maior marinha do mundo,⁵ logo depois da dos EUA e, certamente, também a marinha com os melhores padrões de prontidão e eficiência.

O grande desafio será transformar esta realidade estatística numa realidade prática. Parece um desafio algo distante, de momento difícil de perspetivar. Talvez

5 São sete porta-aeronaes, 34 navios de desembarque anfíbio, 133 fragatas, 63 submarinos, incluindo a capacidade de lançamento de mísseis balísticos com ogiva nuclear, mais de 300 corvetas e cerca de 1400 unidades mais pequenas mas nem por isso de menor importância num contexto de segurança em que a quantidade de meios conta, presentemente, quase tanto como a qualidade.

não seja tão distante como parece se tivermos presente a dimensão naval que a Europa conseguia projetar na transição da década de oitenta para noventa, com meios não muito diferentes (através da UEO) em várias operações importantes: em 1987/1988, no Estreito de Ormuz, a operação *Clean Sweep*; em 1992/1993 e em 1993/1996 no Adriático as operações *Sharp Vigilance* e *Sharp Guard*.

Por essa altura, a Europa procurava o papel de ator global, lutando contra reticências internas e externas, dos que receavam concorrência com o papel da NATO. Hoje, o discurso não se alterou mas a prática não segue a mesma linha, salvo a exceção da operação Atalanta nas costas da Somália, a primeira operação da União Europeia desenhada expressamente para a proteção do tráfego comercial marítimo. Curiosamente, o lugar das reticências que então havia, partindo sobretudo dos EUA, está hoje ocupado por incentivos no sentido de que assuma efetivamente esse papel.

Os Interesses de Segurança da União Europeia como Ator Global

Esta é uma área mais de afirmação política do que de segurança. Refere-se, na minha interpretação, ao papel da União como organização de segurança cooperativa de que podem depender iniciativas importantes para a manutenção da paz e estabilidade no mundo.⁶

Este assunto interessa em especial a uma estratégia de segurança marítima como área onde, aproveitando a natureza do domínio marítimo, a organização da cooperação internacional enfrenta menos dificuldades políticas. Não é fácil imaginar onde seria possível ver, senão no mar, unidades navais russas (duas vezes) e ucranianas (cinco vezes)⁷ a participar em operações da NATO, como é o caso da operação *Active Endeavour* no Mediterrâneo. Ou ver a China⁸, o Japão, a Índia e a Rússia a colaborarem entre si e com as potências ocidentais no combate à pirataria no Golfo de Áden e no Índico.

Para a União Europeia as possibilidades de intervenção podem, por exemplo, incluir o apoio a países parceiros e organizações regionais, promovendo o treino das suas forças e aconselhando sobre como se devem organizar e equipar para salva-

6 É interessante notar o facto de a União Europeia, não reclamar o estatuto de organização de segurança cooperativa ao contrário da NATO que o faz formalmente desde a Cimeira de Lisboa em novembro de 2010, malgrado estar longe de ter as condições que a União Europeia tem.

7 Uma fragata ucraniana foi integrada na força naval da NATO que está a operar no Golfo de Aden para combate à pirataria proveniente da Somália (operação *Ocean Shield*) por um período de cerca de três meses a partir de outubro de 2013.

8 Já se realizaram dois exercícios entre a força naval da NATO empenhada na operação *Ocean Shield* e a força naval chinesa que se encontra na área em operações de combate à pirataria. O último exercício realizou-se em abril de 2013 e incluiu uma demonstração de inserção de uma equipa de abordagem por intermédio de um helicóptero, usando a técnica de *fast rope*.

guardar a segurança das respetivas águas de jurisdição. Devem, certamente, abranger também a proteção da ordem legal instituída pela Convenção sobre o Direito do Mar, nomeadamente a resolução de disputas, o que alguns países emergentes pretendem regular de forma diferente, interpretando, de forma questionável, os direitos que a Convenção lhes confere nas respetivas ZEE.⁹

A Cooperação NATO/União Europeia

Não obstante os repetidos compromissos da NATO e da União Europeia sobre a necessidade de observação do princípio de complementaridade, o que se tem verificado na prática são mais retrocessos do que progressos na observação desse conceito. Basta comparar a solução encontrada para o combate à pirataria proveniente da Somália, que não previu a integração de forças ou a existência de um órgão central de coordenação com, por exemplo, a operação *Sharp Guard* no Adriático, na década de noventa, em que os meios europeus foram integrados com os da NATO numa *pool*,¹⁰ sob o controlo de um comando NATO. Ou então, o exemplo da intervenção na Líbia em 2010, em que, malgrado a recusa dos EUA em exercerem a liderança e a maioria do esforço ter sido europeu, a operação foi conduzida pela NATO quando tudo indicava dever ter sido pela União Europeia.

Se o processo de aprovação da estratégia de segurança marítima europeia não for aproveitado para clarificar qual a modalidade (geográfica ou funcional) em que deve afinal assentar a complementaridade estratégica entre as duas organizações, a situação existente tenderá a tornar-se mais complexa. Tirando a tarefa de dissuasão e defesa coletiva que só se encontra na estratégia marítima da NATO,¹¹ todas as outras tarefas - gestão de crises, segurança marítima e segurança cooperativa - passarão a constituir sobreposição de responsabilidades com o que previsivelmente será abrangido pela estratégia europeia.

Conviria deixar reconhecido que, em termos de segurança marítima pelo menos na área próxima, será sobretudo à União Europeia e não à NATO que cabe a coordenação de esforços. Primeiro, porque nas áreas de jurisdição nacionais só a União tem as condições que o processo exige para ser transversal a um conjunto diversificado de setores de atividade, muitos dos quais não têm uma natureza essencialmente militar e representam áreas a que a NATO não tem acesso. Segundo, porque a Europa não poderá continuar a contar na condução de crises que se desenvolvam na

9 É o caso da China que insiste em estender os seus direitos de regulação de atividades económicas à regulação de atividades militares, no que é seguida por mais dezassete países, entre os quais o Brasil.

10 Por essa altura a participação europeia era feita sob a égide da UEO.

11 Aprovada em março de 2011, na sequência da entrada em vigor do Conceito Estratégico aprovado em Lisboa em novembro de 2010.

sua área próxima com o nível de envolvimento americano que se verificava anteriormente, nomeadamente na crise dos Balcãs, no final da década de noventa, em que os EUA assumiram a quase totalidade do esforço militar. Já não foi isso o que aconteceu na Líbia. É algo, portanto, que a estratégia de segurança marítima da União Europeia, como parte da sua PCSD, deve prever.

IV Cimeira UE-Africa*

José Costa Pereira

Diplomata de carreira assumiu em 2011 a função de diretor da Divisão de Assuntos Pan-africanos do Serviço Europeu de Ação Externa, em Bruxelas. Entre outras responsabilidades, foi nomeado em 2008 diretor da Unidade África, no Secretariado do Conselho Europeu e responsável pela Task Force Africa Policy Unit ao serviço do Alto Representante para a PCSD em Bruxelas. Entre 2003-2008 desempenhou funções na Embaixada de Portugal em Washington, tendo sido responsável pela Secção Política.

Resumo

Em 2 e 3 de Abril teve lugar a Cimeira União Europeia-África tendo como principais pontos da agenda o investimento sobre as pessoas, a prosperidade e a paz e segurança. Este artigo analisa as fases preparatórias que precederam a Cimeira UE-África e examina os aspetos que geraram maior tensão durante o período de negociações que a antecedeu, tais como: os acordos de parceria económica e a posição do Tribunal Penal Internacional no que respeita à aplicação da justiça internacional e os regimes de direitos das minorias. Este contributo reflete ainda sobre os aspetos institucionais e sobre a complexa divisão de competências entre as várias instâncias europeias, no que respeita à organização daquele evento. Finalmente, examina os resultados da Cimeira, designadamente os alcançados sobre o domínio da paz e segurança, sobre a aplicação de regimes internacionais de direitos humanos, sobre as questões decorrentes das alterações climáticas e sobre o acordo afro-europeu no quadro da cooperação técnico-científica.

Abstract

The IV EU-Africa Summit

On the 2nd and 3rd of April it was held the EU-Africa Summit with a broad agenda under the theme investing in people, prosperity and peace. This article analyses the preparatory phases that preceded the Summit and the topics that were object of greater disagreement among participants, such as: economic partnerships, the application of international justice by the International Criminal Court and minority rights regimes. It reflects on the institutional aspects and on the complex division of competences among European institutions concerning the organization of this meeting. Finally it examines the result achieved in the context of peace and security arrangements; application of human rights regimes; contending matters regarding climate change and the afro-european agreement on technological-scientific cooperation.

* Comunicação elaborada em Abril de 2014 no âmbito da reunião do Grupo de Estudos sobre Política Externa, de Segurança e Defesa Europeia que decorreu em Lisboa no Instituto da Defesa Nacional e que precedeu a Cimeira “União Europeia-África” de 3 e 4 de Abril de 2014. O autor não escreve segundo o Acordo Ortográfico de 1990. Este texto foi redigido a título pessoal, não vinculando o autor a qualquer posição institucional.

Introdução

As relações entre África e a União Europeia são em si mesmas uma quase imposição ou até um destino inexorável. Razões são várias. Sem pretender ser exaustivo, ficam aqui algumas: a geográfica, atendendo aos escassos quilómetros que medeiam entre os dois continentes; a histórica, se pensarmos como desde tempos imemoriais os nossos destinos estão irremediavelmente ligados, quer nos bons, quer nos maus momentos; a económica, visto os interesses de uns e outros se entrecruzarem permanentemente; ou ainda a populacional, se equacionarmos os vastos movimentos, regulares ou irregulares, que nos põem em contacto contínuo e que hoje são cada vez menos apenas uni-direccionais.

No entanto, não se pode e não se deve pensar que é uma relação automática e exclusiva que não implica desafios. Atentemos que outros há, como a China, que visitou partes de África ainda antes dos nossos navegadores lá aportarem, ou como a Índia que tem uma diáspora relevante no continente africano, ou ainda como os Países Árabes que partilham uma religião com um enorme número de africanos, todos podendo reivindicar os mesmos títulos de proximidade que nós nos outorgamos e considerar a sua relação com África como igualmente crucial. Significa tudo isto que não estamos sozinhos no continente africano e que a relação bilateral tem de ser trabalhada, obrigando a um esforço permanente de uma parte e de outra para que possa frutificar e corresponder às expectativas. Contudo, seria falso negar que temos certas vantagens competitivas. Enumeremos algumas, a título de exemplo: os países africanos, tal como os conhecemos e como eles quiseram organizar-se politicamente, são uma consequência directa do passado colonial que nos é comum, tendo as fronteiras herdadas da Conferência de Berlim sido plasmadas nos novos Estados saídos da descolonização. Se o anti-colonialismo foi e até pode continuar a ser uma doutrina mobilizadora, que por vezes serve de alibi para disfarçar insuficiências e incompetências, não é menos verdade que as afinidades linguísticas e culturais promoveram uma aproximação, uma habituação recíproca, uma familiaridade muitas vezes alicerçada em memórias comuns que, com as devidas cautelas, pois existem obviamente diversos cambiantes, não se devem menosprezar e que continuam a desempenhar um papel activo na relação entre os povos; a nossa co-operação para o desenvolvimento sobretudo o seu carácter sistemático e durável foi o mais poderoso impulsor do crescimento económico no continente africano (e continua a sê-lo em vários dos seus países); o nosso processo de integração é o modelo que, com os devidos ajustes, África também persegue; as linguagens francas que unem populações etnicamente diversas são ainda as herdadas da história conjunta, como tal facilitando contactos e negócios; a panóplia de instrumentos financeiros existentes na UE é aquela que melhor pode ajudar África a prosseguir na via do desenvolvimento sustentável; somos aqueles que mais depressa estamos dispostos a intervir em situações em que a paz e a estabilidade dos países africanos são ameaçadas, pois a proximidade geográfica

dita que um problema no presente em África tem uma enorme probabilidade de representar uma questão espinhosa para a Europa no devir.

Por precisamente existir a consciência nos dois lados do Mediterrâneo de que o que nos une é um laço poderoso e que teremos todo o interesse em investir num futuro colectivo, surgiu a ideia que seria útil enquadrar politicamente toda a gama de intercâmbios existentes, assumindo-se um posicionamento estratégico comum. A Estratégia Comum UE-África, acordada em Lisboa em 2007, correspondeu pois à vontade de dar um salto qualitativo na nossa relação, enquadrando e sistematizando a nossa partilha de valores e princípios e abrindo as portas à estruturação consequente de um plano de acções que na prática traduzissem o vigor e alcance desta nova aliança quase “matrimonial”.

O Contexto Actual

No período compreendido entre 2007 e a actualidade, África continuou a crescer com índices que provocam inveja noutras partes do mundo.

Alguns (ainda que não muitos) dos seus países atingiram patamares estatísticos que os colocam acima de certos membros da UE. Por seu lado, a Europa conheceu uma crise financeira e económica que abalou os seus alicerces e colocou em causa o seu modelo de desenvolvimento, e da qual vai gradualmente tão somente emergindo agora. Uma UE, de resto, que hoje também é diferente do passado, com os seus 28 membros, e na qual, contrariamente à sua configuração inicial, os países com uma actividade colonial em África passaram de uma maioria esmagadora a uma minoria ainda que substancial. Ambos os continentes lutando por oferecer um número suficiente de empregos às suas populações, sobretudo aos escalões etários mais jovens da sua população activa, pois por razões diferentes, demográficas e tecnológicas, o flagelo do desemprego, mesmo nos casos de sucesso económico a uma escala mais global, não tem desistido de constituir um risco importante para a estabilidade dos países e para a segurança dos seus cidadãos.

Portanto, uma África que cresce a bom ritmo, uma Europa a sair com dificuldade de um período de definhamento, assimetrias no crescimento, alargamento das desigualdades sociais, modelos sócio-económicos em crise, ou pelo menos a necessitarem de uma revisão, uma nova política de desenvolvimento europeia, maximizando a ajuda aos estados fragilizados e optando por uma prioritização dos conteúdos (*Agenda for Change*) num quadro de globalização acelerada onde outros parceiros emergentes (da China à Rússia, do Brasil à Turquia) têm sido vistos ou declarados como rivais da Europa em África, uma aproximação da data limite do acordo de Cotonou que define as condições gerais do comércio com os países ACP, tudo isto tornava a cimeira de 2014 num momento-chave da relação entre África e a Europa e a necessidade de se verificar até que ponto o paradigma escolhido em 2007 necessitava ou não de ser revisto.

A Preparação da Cimeira

O lado europeu iniciou a preparação da Cimeira – a primeira realizada pelas instituições e serviços comunitários – com grande antecedência. Efectivamente, voltando um pouco atrás, já por ocasião da contagem decrescente para a Cimeira de 2010 em Tripoli se notara da parte dos Estados-membros da UE um nível de desconforto assinalável relativamente à geometria dos planos de acção, o que estava então em vigor e o que seria submetido ao conclave. Durante aquela Cimeira, igualmente do lado africano, ouviram-se vozes dissonantes perante o modelo de aplicação da Estratégia Conjunta. Nestas circunstâncias, não foi, pois, surpreendente que os Estados-membros solicitassem ao então recém-criado Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), no início de 2011, que reflectisse sobre a matéria e, em colaboração com a Comissão Europeia, propusesse novas opções, novas linhas de rumo.

Embora fosse inegável que para a maioria dos parceiros europeus a Estratégia continuava a ser valorizada como um documento-quadro que não esgotara a sua vitalidade, a fórmula das oito parcerias temáticas e dos seus grupos de peritos informais estava, ao contrário, a demonstrar sinais inequívocos de não corresponder aos objectivos traçados. Havendo uma quase unanimidade quanto a esta interpretação, nem por isso foi fácil ou rápido consensualizar posições em redor das alternativas possíveis. Houve resistências, aqui e ali, sobretudo dos que estavam mais empenhados em apenas modificar cosmeticamente a arquitectura existente, mas após cerca de dois anos de análise de textos, reuniões e negociações, surgiu finalmente um escrito orientador que teve o condão de agregar os interesses de todos os envolvidos no processo e que serviu como base das posições da UE.

No entanto, era necessário que esse novo modelo reflectisse também um novo impulso na relação entre os dois continentes, que fôssemos, africanos e europeus, capazes de em conjunto definir prioridades e objectivos concretos. Importava igualmente conhecer em pormenor a posição africana, pois coincidindo os dois lados no diagnóstico de que era imperativo modificar o estado das coisas nem por isso era óbvio que partilhassem a mesma receita.

Foi, por conseguinte, gratificante perceber que os nossos parceiros concordaram que o tema da Cimeira se devia centrar nas questões de natureza económica e as ligadas à paz e segurança, as mesmas que a UE tinha alvitado como base de trabalho. Da subsequente discussão, nasceu a ideia de subordinar a Cimeira ao tema “Investir na Paz, na Prosperidade e nas Populações”, que rapidamente reuniu consenso entre todos os intervenientes.

A etapa seguinte seria passar à prática essa intenção. Aí notou-se que a parte africana tinha ideias que não eram exactamente sintonizáveis com os projectos europeus. Enquanto os últimos privilegiavam a substituição das oito parcerias por três grandes blocos temáticos (segurança e democracia, criação de emprego e questões

globais) com um programa de acção simplificado e realista e tendo no seu cerne “fora”, grupos e instâncias pré-existentes, os primeiros optavam por cinco grandes parcerias (que foram sendo modificadas ao longo do tempo mas eram essencialmente: paz e segurança, democracia e boa governação, dimensão humana, integração regional e crescimento económico) governados por grupos formais de peritos, dispondo de orçamento próprio e com planos de acção extensos. Havia, portanto, trabalho de monta para gerar os compromissos indispensáveis.

A Gestão de Riscos

Para quem está envolvido num evento desta dimensão, a preocupação fundamental é que ele seja um sucesso. Para tal é premente que previamente se identifiquem as zonas de atrito e se procurem as soluções que as possam evitar ou, pelo menos, minimizar. Elaborar uma matriz de risco tornou-se rapidamente uma tarefa essencial, tendo-se identificado os seguintes problemas aos quais era forçoso conceder atenção redobrada :

- (1) Acordos de parceria económica (APE). Em negociação há uma década, por imposição de regras da Organização Mundial do Comércio, eram controversos no passado e mais se tinham tornado com a decisão europeia de impor novas regras de acesso ao seu espaço económico a partir de Outubro de 2014. Ficava claro que um número significativo de vozes do lado africano pretendia uma negociação paralela a nível político àquela que consistia no processo gerido pela Direcção-Geral do Comércio da Comissão Europeia, por mandato recebido dos Estados-membros da UE, tendo como interlocutores as sub-regiões africanas.
- (2) Tribunal Penal Internacional. O caso Kenyatta, somado à anterior acusação contra o Presidente Bashir do Sudão, agitada a percepção africana de que estariam a ser o alvo preferencial do Tribunal. Entre a imunidade a conceder a chefes de Estado em exercício de funções e a luta contra a impunidade jogava-se nas chancelarias africanas a relação com a instituição de Haia.
- (3) Os direitos das minorias sexuais. Uma onda de legislação anti-homossexual em várias nações africanas, endurecendo punições, era motivo de preocupação para os europeus.
- (4) O próprio processo de convites para a Cimeira. Casos como Sudão, Egipto ou Zimbabwe necessitavam de ser tratados com particular sensibilidade (e o caso do Sahara Ocidental, que se pensava encerrado, regressaria à tona algo surpreendentemente) para evitar possíveis ameaças de boicote em nome da solidariedade entre líderes.

Para todas estas alíneas prepararam-se planos de contingência do lado europeu. Porém, a UE assumiu sempre posições claras ao longo das negociações que transmitiu aos seus interlocutores, a saber:

- (1) Os APE traziam benefícios indiscutíveis para África, não só eram compatíveis como poderiam inclusivamente facilitar o processo de integração africana, a UE estava disposta a apoiar as fases de transição, a data de Outubro não implicava o fim das negociações que deveriam continuar a decorrer nos canais próprios.
- (2) Não existia um contencioso entre a Europa e a África quanto ao TPI. Ambos os continentes eram de resto baluartes da instituição e da aplicação da justiça internacional. Se havia queixas do lado africano quanto às vicissitudes processuais, o local indicado para as apresentar era a reunião dos Estados-partes do TPI e não a Cimeira, que não tinha poderes decisoriais na matéria.
- (3) A UE mantinha inalterável a sua defesa intransigente dos direitos das minorias, incluindo o que respeitava às orientações sexuais.
- (4) Definira-se como critério para a não emissão de convites encontrar-se um país suspenso da União Africana e não ser o seu governo reconhecido pela União Europeia (o que implicava a exclusão da Guiné-Bissau, da República Centro-Africana e de Madagáscar, esta última mais tarde revogada devido à evolução do processo político na ilha). Não era possível também convidar dirigentes que estivessem sob mandato de prisão do TPI (Bashir) ou que fossem objecto de medidas restritivas de viagem (Mugabe), embora neste último caso se assumisse que elas pudessem ser excepcionalmente levantadas, como aliás veio a acontecer. Por fim, e aplicando a “fórmula do Cairo”, considerava-se Marrocos como participante e não o Sahara Ocidental que nenhum Estado-membro da UE reconhecia enquanto país (e a ONU também não).

Entre a criação da matriz e a realização da Cimeira, houve acontecimentos que se revelaram benéficos para reduzir o limiar do risco. Por um lado, o progresso na África Ocidental e, em certa medida, na África Austral, na negociação dos APE desmobilizaram em grande parte as exigências de negociações paralelas. Por outro, a reunião dos Estados-parte do TPI em Nova Iorque no final de 2013 permitiu parcialmente resolver algumas das reivindicações africanas (e a falta de consenso entre africanos quanto a uma maior ou menor colaboração com o Tribunal ajudou a fragilizar os mais radicais no seu seio). No que respeitava aos convites, decidiu-se estender um a Robert Mugabe, convidou-se o governo do Egipto a fazer-se representar e bem assim o vice-Presidente do Sudão. Quando Mugabe decidiu não fazer a viagem para Bruxelas por ter sido recusado o visto à sua mulher, que fora indicada como fazendo parte da delegação nacional mas cujas funções formais eram desconhecidas pelos países da UE, não justificando o procedimento excepcional de levantar a proibição de viajar, os seus pares nem por isso se resolveram a cancelar a respectiva participação. O Sudão, depois de confirmar a sua vinda, acabou por estar ausente e o Egipto esteve presente, sem tal ter provocado a menor emoção. Marrocos assumiu o seu lugar, enquanto o Sahara Ocidental, a exemplo das anteriores Cimeiras, não foi convidado.

A discussão sobre a questão das minorias sexuais foi objecto de negociação aturada aquando da redacção da declaração final. A linguagem que nela consta foi o resultado do compromisso possível - e que pode ser considerada aceitável - numa área onde os dois lados claramente divergiam e divergem nas suas respectivas posições.

Estruturas e Documentos

Como se adiantou supra, do lado Europeu começou cedo o trabalho de definir competências relativamente à organização da Cimeira. De acordo com o Tratado de Lisboa, competia ao Presidente do Conselho Europeu, acompanhado pela Presidente da Comissão Europeia, co-presidir ao conclave em conjunto com o seu colega africano que em 2014 seria a Mauritânia, enquanto Presidente rotativo da UA. A elaboração de documentos e a responsabilidade da negociação foi entregue ao SEAE em colaboração próxima com os serviços implicados da Comissão Europeia, com particular destaque para a Direcção-Geral do Desenvolvimento (DEVCO), que assumiu um papel coordenador entre os diversos departamentos da sua instituição. Ao Secretariado-Geral do Conselho foi entregue a responsabilidade de organizar a logística e o financiamento da Cimeira. Internamente a coordenação das várias entidades envolvidas foi entregue a um Comité *ad-hoc*, presidido pelo gabinete do Presidente do Conselho Europeu, assessorado por um Comité técnico e por um Comité de Comunicação. Será de sublinhar, porque nem sempre assim acontece, o alto grau de colaboração entre todas estas entidades, o que muito facilitou o processo preparatório.

No que respeita à negociação com os parceiros africanos, os Estados-membros concederam a sua confiança ao SEAE e à DEVCO para serem os interlocutores representando a parte europeia, quer no Comité Directivo quer no Comité de Redacção - o mesmo modelo que fora utilizado em Trípoli e que a parte africana concordou fosse de novo experimentado. Nas reuniões desses dois Comités discutiram-se quer o funcionamento da Cimeira, o seu programa e a sua agenda, quer os vários documentos que viriam a ser aprovados no seu decurso. Como anteriormente, e como corolário da negociação, uma reunião de altos-funcionários de todos os países participantes teria a última palavra antes do endosso ministerial dos documentos e conseqüente aprovação pelos líderes durante a Cimeira.

Houve algum atraso na aplicação prática desta grelha, devido a uma discussão interna entre africanos sobre quem se devia responsabilizar por presidir à negociação. No final, após longas discussões, acabou por ser a presidência mauritana a assumir esse papel, acolitada por representantes de um sub-comité do Conselho Político e de Segurança da UA encarregue das Cimeiras com terceiros.

No que toca aos documentos, a emissão de uma declaração política impunha-se enquanto prática corrente num evento desta natureza. Um documento programático era também uma consignação da Estratégia Comum mas do lado europeu, para vincar bem a diferença relativamente ao passado, havia grande relutância em de-

signá-lo novamente como plano de acção. Após ter vivido vários meses com o título provisório de “Way Forward” (Rumo a seguir) acabou por ser consagrado como o mais prosaico “Roteiro” (*Roadmap*), distinguindo-se dos seus antecessores quer quanto à forma quer quanto ao conteúdo.

Um terceiro documento foi apresentado pela UE - uma súmula (*bilan*) quantitativa da relação África-UE desde 2007, onde ficava patente o progresso alcançado desde que a Estratégia comum fora endossada. A parte africana contrapôs um documento qualitativo de análise aos resultados das várias parcerias temáticas com sugestões sobre o seu futuro. Do lado europeu, não se afigurou aceitável dar guarida a um extenso documento apresentado pouco dias antes da Cimeira, para cuja feitura não tinha sido ouvido e que não obedecia a critérios de imparcialidade e objectividade. Para o lado africano, aceitar a proposta europeia era uma oportunidade perdida de ir mais além na análise do passado, como seria seu desejo. Sintetizar os dois documentos num só, estava condenado ao malogro, dada a lógica totalmente diferente que presidira às respectivas elaborações, pelo que finalmente foi decidido de comum acordo abandonar a ideia de uma avaliação.

A ideia de apresentar em complemento da declaração política uma série de declarações temáticas foi objecto de análise e de concordância. O critério definido para as seleccionar era a existência de um valor acrescentado, um progresso tangível ou um objectivo concreto que pudesse ser entronizado no documento. Quatro temas se afiguravam capazes de preencher os requisitos e sobre eles houve várias negociações. Apenas um sobreviveria, dedicado à emigração, os outros que englobavam as alterações climáticas, a agenda pós-2015 e a agricultura não resistiram ao próprio processo, nalguns casos por falta de tempo útil para que um endosso político fosse conseguido, noutros pelo lado africano ainda não estar pronto para se comprometer politicamente com uma linha de rumo pré-determinada. Uma tentativa africana para propor uma declaração separada sobre comércio esbarrou com a oposição europeia não convencida nem quanto à qualidade do texto nem quanto à oportunidade de tratar à parte o tema.

Resultados da Cimeira

Em primeiro lugar, será de destacar a forte participação dos líderes. Dos 81 possíveis (excluído a República Centro-Africana e a Guiné-Bissau), 61 estiveram em Bruxelas (40 africanos e 21 europeus). Das 79 delegações nacionais que marcaram presença, apenas o Zimbabwe e o Sudão primaram pela ausência. Dos que não compareceram, alguns não o fazem normalmente (José Eduardo dos Santos, Bouteflika, o rei de Marrocos), outros tinham eleições à porta (Jacob Zuma, Ian Khama, Joyce Banda), outros ainda estavam doentes e tiveram de cancelar à última hora (Samaras, Ouattara). O Secretário-Geral das Nações Unidas também quis associar-se ao evento, tendo pronunciado o discurso de substância na

área da paz e segurança. Em resumo, uma clara manifestação de interesse dos dois lados em se sentarem à mesma mesa e discutirem o presente e o futuro.

Em segundo lugar, deverá ser feita menção ao clima harmonioso em que decorreram as sessões, completamente desprovidas de crispação. Tal não impediu que governantes de um lado e de outro sublinhassem as suas posições, mesmo sabendo de antemão que elas não colheriam um consenso entre todos. Todavia, essas posições foram apresentadas com grande serenidade e sem acinte, antes reflectindo a consciência de que haverá que trabalhar mais para se poder chegar a compromissos. Não se exclui a possibilidade dos encontros bilaterais à margem da Cimeira, e que são um complemento imprescindível a este tipo de reuniões, terem sido mais animados e os debates mais acesos.

Passando ao conteúdo, seria de salientar, a meu ver, os seguintes aspectos:

- (1) Um enorme consenso à volta das questões de paz e segurança e dos motivos que provocam a sua ausência, bem assim como dos instrumentos que devem ser convocados para responder às ameaças que pairam sobre as populações. África demonstrou a sua gratidão pelo apoio constante da UE, em complemento aos esforços africanos de apropriação das soluções para os problemas, esta última prometeu fazer mais e melhor no que toca à concessão de equipamentos e na prestação de formação aos agentes africanos.
- (2) Uma linguagem positiva no que concerne os Direitos Humanos. Se bem que uma referência aos direitos das minorias não tivesse podido ser acolhida, a menção a pessoas vulneráveis identifica já a existência de um problema específico e a necessidade de o ver resolvido.
- (3) Uma referência à Carta das Nações Unidas no que ela abrange de respeito pela integridade territorial dos Estados, o que no contexto das discussões onusianas à volta da crise ucraniana, e as posições então assumidas por países africanos, não deixa de ser assinalável.
- (4) A aprovação de um Plano de Acção para a Migração e a Mobilidade que representa um progresso notável na discussão de um tema até hoje inquinado por perspectivas diferentes. O combate comum ao tráfico de pessoas, com o decorrente cortejo de iniquidades que conduz a tragédias como a de Lampedusa, figura especialmente no texto adoptado.
- (5) Progressão na procura de um consenso quanto a uma posição comum na discussão global sobre alterações climáticas. Embora África ainda pareça hesitar como irá produzir o seu alinhamento, a porta está aberta para que o entendimento com a Europa continue a ser uma forte possibilidade.
- (6) A linguagem sobre as APE, se considerarmos o ponto de partida, como atrás se indica, é bem mais positiva do que se poderia esperar. Particularmente a aceitação da menção “WTO compliant” representa um sucesso claro para as posições europeias.

- (7) A assunção pelos líderes africanos que o sector privado é um componente essencial da vida económica, inigualável enquanto fonte de criação de emprego e de construção de infra-estruturas, sectores que não podem ser deixados em exclusivo ao Estado, sob pena de expectativas legítimas serem defraudadas. A assunção também que para que ele medre é necessário criar e manter os sistemas fiscais e legais que lhe permitam desempenhar o seu papel sem entraves. A responsabilidade corporativa, a gestão responsável dos recursos naturais terão de andar ao mesmo passo da luta contra a corrupção e a simplificação administrativa, realidades que embora já apregoadas no passado tardavam a ser assumidas pelos dirigentes africanos que parecem finalmente agora abraçar convictamente esse desiderato.
- (8) O acordo afro-europeu sobre técnicas de detecção por satélite assinado nas margens da Cimeira como excelente exemplo de cooperação técnico-científica com vastas virtualidades para os dois continentes, numa área onde a competição é intensa.
- (9) A nova arquitectura para a Estratégia Conjunta como definida no “roteiro”. Se podemos lamentar que a proposta europeia de ligar mais directamente a paz e a democracia não tenha colhido o compromisso sobre os cinco blocos prioritários (Paz e Segurança; Democracia, Boa Governança e Direitos Humanos; Dimensão Humana; Desenvolvimento e Crescimento Sustentável e Inclusivo e Integração Continental; Questões Globais e Emergentes) é ainda assim um manifesto progresso relativamente ao modelo anterior e assinala a necessidade - premente para a UE - de aproximar as nossas posições nos areópagos internacionais, traduzindo no concreto as declarações relativas aos valores e princípios partilhados. O desaparecimento dos, na sua maioria, ineficazes ou redundantes grupos de peritos é também um facto a merecer destaque, sobretudo se pensarmos, como acima se explica, que a posição africana era bem diferente nos primórdios do processo.

Conclusões

A Cimeira passou. Agora, urge pôr em prática os compromissos assumidos e experimentar a nova formulação, colocando-a ao serviço do que a Cimeira significou de transferência de uma relação alicerçada particularmente na ajuda ao desenvolvimento para uma relação ancorada maioritariamente no comércio e no investimento, vistos estes como os instrumentos primordiais que conseguirão inverter o ciclo de pobreza em África, sempre o maior flagelo e a maior ameaça à paz e à estabilidade no Continente.

Em 2020, o Acordo de Cotonou chegará ao seu fim. Ainda é cedo para dizer o que lhe sucederá, a reflexão está no início, não existem nem de uma parte nem de outra posições firmes, as consultas vão continuar ainda por um par de anos. Contudo, a

data está marcada e é uma referência para África e UE pensarem como querem construir a sua relação nos anos vindouros. Em 2017, os dirigentes máximos voltarão a encontrar-se, dez anos após a adopção da Estratégia Conjunta. Será o tempo de a rever e à luz do que se passará na relação com os ACP partir para uma redefinição política, jurídica ou as duas simultaneamente? É cedo para dar uma resposta cabal. Subsistem seguramente divergências na forma como a Europa e a África encaram o seu futuro e o seu particular futuro comum mas ambos os lados estão animados por uma vontade afirmada de não voltarem costas um ao outro, antes afinarem e incrementarem os seus projectos comuns. Sabemos que um entendimento é sempre a melhor forma de vizinhos prosperarem, temos as ferramentas adequadas às tarefas, existe vontade política, as condições para um futuro sucesso encontram-se reunidas, independentemente de ser um caminho longo e difícil a trilhar.

A narrativa acerca de África tem sido no passado recente muito negativa. Chegou o momento de se alterar essa perspectiva e, sem negar realidades que continuam a chocar-nos ou minimizar a extensão dos problemas existentes, aceitar que as expectativas de uma África próspera nunca foram tão fortes como o são hoje. Todos teremos a ganhar com isso, os africanos naturalmente em primeiro lugar mas outros também e especialmente os europeus, enquanto o principal e mais seguro e duradouro parceiro dos nossos vizinhos do Sul.

Um Novo Conceito Estratégico para a Europa

António Pinto Pereira

Professor Auxiliar da Universidade de Lisboa, ISCSP. Doutor em Relações Internacionais. Mestre em Direito e Advogado.

Resumo

A crise económica na União Europeia, não sendo um problema específico desta organização, trouxe à luz do dia as fragilidades da moeda única e da integração em que se consubstancia o seu projeto de desenvolvimento.

A crise do euro, a par da sobreposição de alguns Estados-membros, como a Alemanha, face às instituições com poder decisório, denuncia os desequilíbrios estruturais de que padece o sistema e que devem motivar uma abordagem assente num novo conceito estratégico.

Impõe-se aprofundar uma nova Europa, dotada de poderes mais fortes e autónomos, do ponto de vista do interesse geral da União, que seja suscetível de permitir concretizar, com solidez, a integração económica e política em que assentam as bases do seu sucesso e que, acima de tudo, permitiram a esta região do mundo conhecer o seu período de paz mais duradouro e próspero de sempre.

Abstract

A New Strategic Concept for Europe

European Union's economic crisis, although not a specific problem of this organization, brought to light the weaknesses of the single currency and integration that is embodied in its development project.

The euro crisis, together with the overlapping of some Member States, such as Germany, denounces the structural imbalances which the system suffers and should motivate an approach based on a new strategic concept.

There is a need to further develop a new Europe, endowed with powers stronger and autonomous from the point of view of the general interest of the Union, which is likely to allow implementation, of a soundness economic and political integration in which lays the foundations of its success.

As Comunidades Europeias: Um Projeto Original

É sabido que a Europa atual é o resultado de um projeto original, destinado a conceder a paz ao velho continente depois de um conturbado conflito militar que perdurou por quase meio século. Votada a renascer das cinzas, e impregnada de grandes idealismos, esta nova realidade — de vocação comunitária — assenta numa organização importada do Direito Internacional mas com traços absolutamente inovadores. Na sua estrutura orgânica apresenta características conhecidas das organizações internacionais: um órgão de natureza parlamentar (o Parlamento Europeu) e um órgão executivo (o Conselho). Ao mesmo tempo que acrescenta uma originalidade: a Comissão, totalmente independente e destinada a assegurar unicamente a defesa dos interesses específicos da grande empresa europeia. Junta o Tribunal de Justiça, com vista a assegurar o cumprimento, se necessário por via coerciva, do direito emanado da organização. Só mais tarde é que o Conselho Europeu, primeiro, o Tribunal de Contas, a seguir, e o Banco Central Europeu, por fim, passam a completar o figurino que conduziu à atuais sete instituições.

Para além de uma estrutura institucional específica, a organização europeia assenta numa construção que confere significado à sempre discutível clivagem entre a cooperação (própria das organizações internacionais e regida pelo direito internacional) e a integração (própria das Comunidades Europeias, primeiro, e da União Europeia, numa fase subsequente, e regida pelo direito inerente a esta organização): No âmbito da cooperação internacional: (1) todos os países são iguais, o que é traduzido pelo mesmo número de votos — cada Estado dispõe de um voto para exercer a sua influência na obtenção das deliberações, à exceção de alguns Estados que dispõem de poderes reforçados traduzidos no exercício de um poder de veto; (2) a unanimidade é a expressão normal de formação da vontade da organização, o que implica, a maior parte das vezes, inação e incapacidade de decisão, obtida a custo de negociações e cedências forçadas em benefício de certos grupos de países e não da própria organização internacional; (3) a organização internacional não tem vontade própria, do que resulta que em cada momento a expressão das suas decisões é motivada pelos interesses dominantes que encontram em cada momento histórico o alinhamento de vontade de certos grupos de países: daí que as suas deliberações não sejam vinculativas, por via de regra (tomam sintomaticamente o nome de resoluções, recomendações, moções, orientações, etc.), e, por essa razão, não podem ser coercitivamente impostas (até pela ausência de jurisdições encarregues de tal tarefa).

No âmbito da integração: (1) os países não são iguais, razão pela qual é aos Estados-membros tradicionalmente atribuída uma ponderação de votos, que hoje cruza uma percentagem de Estados-membros com uma percentagem da respetiva população, para a formação das deliberações — o que exprime a realidade: a desigualdade geográfica, a diferente densidade populacional, a desproporcional quantificação

em termos de importância económica e política de cada país da União; (2) a maioria é a expressão normal de formação da vontade da organização (no Conselho, na Comissão, no Parlamento e até mesmo, em certos casos, no Conselho Europeu), o que traduz uma enorme eficácia na ação da estrutura institucional; (3) a União Europeia tem uma vontade própria, o que implica que consegue alcançar e aplicar a sua decisão aos diversos atores: as instituições, os Estados-membros e os particulares, pessoas singulares ou coletivas. E a sua atuação é alcançada mediante a adoção de atos jurídicos, em grande significado com sentido vinculativo, o que significa a suscetibilidade de imposição e de aplicação de sanções em caso de incumprimento pelos órgãos jurisdicionais da União.

A Questão dos Poderes Soberanos Concedidos à União

Para exercer as competências que lhe são atribuídas pelos tratados — Tratado da União Europeia (TUE), Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (TEA) — a União foi adquirindo, por via de sucessivas revisões (Ato Único Europeu, Tratado de Maastricht, Tratado de Amesterdão, Tratado de Nice e Tratado de Lisboa), áreas de competência pertencentes aos Estados em domínios cada vez mais significativos. Vale neste domínio o princípio da atribuição (previsto no artigo 5.º TUE), porque se rege a delimitação de competências da União: em virtude deste princípio, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído nos tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos — as competências que não sejam atribuídas à União nos tratados continuam a pertencer aos Estados-membros.

A questão que se coloca é a de saber como cedem os Estados fatias de poderes soberanos sendo a soberania, por definição, um conceito uno, absoluto e indivisível? O tema tem sido explorado na doutrina e é hoje consensual a solução da delegação de poderes para explicar o fenómeno da entrega de soberania à União (é preferível o termo “delegação” para explicar esta cedência, ao termo “transferência”, que pressupõe a ideia de irreversibilidade): os poderes soberanos mantêm-se, pelo menos teoricamente, intactos na esfera jurídica dos Estados-membros e pertencem-lhes, no plano do gozo dos direitos, já que podem optar por abandonar a União em qualquer momento (o que, no plano prático é, a todos os títulos, inviável, no que diz respeito não só às dificuldades de sobrevivência isolada do Estado, como à sua irreal incapacidade para solver os compromissos de que é devedor perante a União).

Esta solução híbrida, ao mesmo tempo inovadora e original, é, apesar de tudo, razoável, no puro plano dos princípios: os Estados-membros são entes soberanos na ordem internacional e, por essa razão, podem celebrar tratados internacionais, podem fazer-se representar por via diplomática e mantêm intacta a sua capacidade de ação militar; ao mesmo tempo que, no contexto da União, continuando a ser

soberanos, não podem exercer os poderes conferidos (em termos temporários, pelo menos teoricamente) à organização.

A importância da temática da cedência de soberania torna-se particularmente visível com o sistema de delimitação de competências atualmente estabelecido nos tratados, especialmente após o Tratado de Lisboa. De acordo com o regime instituído (artigos 2.º a 6.º TFUE), existem três tipos de competência: a) a competência exclusiva da União; b) a competência partilhada entre a União e os Estados-membros; c) a competência dos Estados-membros:

Em primeiro lugar, à União está atribuída competência exclusiva (artigos 2.º, n.º 1, e 3.º TFUE), o que significa que só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos em determinados domínios: união aduaneira, regime de concorrência, política monetária (relativamente aos Estados-membros que integram a área do euro), recursos biológicos marítimos, política comercial comum.

Em segundo lugar, existe um domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-membros que, sem embargo da designação, confere primazia à atuação da organização, uma vez que os Estados-membros só podem agir se a União não tiver previamente exercido a sua competência ou se tiver decidido deixar de a exercer (artigos 2.º, n.º 2, e 4.º TFUE), o que tem lugar nas seguintes matérias: mercado interno, política social, coesão económica, social e territorial, agricultura e pescas, ambiente, defesa dos consumidores, transportes, redes transeuropeias, energia, espaço de liberdade, de segurança e justiça, saúde pública.

Em terceiro lugar, o que resta são os domínios de competência dos Estados não atribuídos à União pelos tratados. É, entre outros, o caso da proteção e melhoria da saúde humana, indústria, cultura, turismo, educação, formação profissional, juventude e desporto, proteção civil e cooperação administrativa. Mas não são domínios exclusivos, já que a União dispõe automaticamente de competência, definida nos próprios tratados, para, em tal caso, apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-membros (artigos 2.º, n.º 5, e 6.º TFUE). O que significa — mesmo que não possa haver substituição de competências — que a União tem margem ampla de intervenção nas áreas de competência dos Estados; que, por isso, não são exclusivas. Talvez por esta razão a expressão “competência exclusiva” apenas seja utilizada nos tratados (artigos 2.º e 3.º TFUE) em benefício da União, e não dos Estados-membros. Do que resulta que os Estados-membros não dispõem, na atual fase de evolução do sistema, de um verdadeiro domínio de competência exclusiva no contexto da sua participação na União Europeia.

Da Integração Económica à Integração Política

A evolução da Europa comunitária permitiu um acentuado nível de aprofundamento quanto ao processo de integração, primeiro económica, depois política. Esse processo progressivo de desenvolvimento foi acompanhado pela introdução de po-

líticas novas contextualizadas como políticas de cooperação e, portanto, um *tertium genus*, uma realidade estranha e não integrada nos tratados, isto é, não submetida aos processos de produção e de controlo da legalidade dos atos jurídicos, a expressão significativa de afirmação da vontade da organização, enquanto organização de integração que é.

Na realidade, a Europa das três Comunidades nasce com um objetivo de pura consolidação da paz. Mas se esse é o seu fim imediato, o meio destinado a atingi-lo passa pelo controlo francês da produção alemã relativamente às matérias-primas necessárias ao esforço de guerra nos idos anos sessenta do século passado. A integração económica a partir de então, exponenciada em diversas fases crescentes (a Zona de Comércio Livre, a União Aduaneira, o Mercado Comum, a União Económica e a União Económica e Monetária), é viabilizada pela colocação ao serviço da Europa de poderes específicos que esta passa a estar autorizada a exercer por via de um sofisticado e inovador sistema que permite aos Estados-membros delegar fatias cada vez mais amplas à organização e à estrutura institucional de que esta se encontra dotada. A realização da moeda única encerra o primeiro ciclo da integração, construído numa perspetiva essencialmente económica. Ao mesmo tempo que isso implica alcançar o último estágio de desenvolvimento da Europa, caso não fossem lançadas as novas bases de crescimento que surgem, por falta de vontade política, como políticas de cooperação: uma espécie de antecâmara da integração. É o caso da Justiça e Assuntos Internos (JAI) e da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

O surgimento destas duas áreas da cooperação é acompanhado, ao mesmo tempo, por novas formas de integração política que caracterizam a União dos dias de hoje: desde o plano de salvaguarda dos direitos humanos até à colocação de princípios democráticos, estruturantes e fundamentais do atual sistema jurídico-político, passando pela consolidação de uma identificação comum subjacente ao conceito de cidadania da União, decorrente do vínculo jurídico-político de nacionalidade estabelecido em cada um dos Estados-membros.

A Evolução e a Importância das Políticas de Cooperação no Quadro da União

Das duas formas embrionárias, a Justiça e Assuntos Internos foi a política de cooperação que sofreu maior evolução e que lhe permitiu a sua rápida integração nos tratados, dando origem ao chamado “espaço de liberdade, segurança e justiça”. A outra (a PESC) manteve intactas as suas principais fragilidades e deficiências: basta lembrar que surgiu pela necessidade de a Europa ter uma voz unívoca por ocasião, no início da passada década de noventa, da entrada de uma força militar e com uma composição multinacional, legitimada pelas Nações Unidas, em território iraquiano (com vista ao restabelecimento da situação provocada pela anexação do Koweit, com o que isso significava em termos de alteração de equilíbrio na região

do Golfo Pérsico). Dez anos volvidos, os Estados Unidos impulsionaram uma segunda ocupação do Iraque e, desta vez, confirmou-se que não tinha qualquer significado a existência de uma política externa e de segurança comum no espaço da União, uma vez que esta organização supranacional não demonstrou ter qualquer capacidade de ação, em grande parte devido ao facto de estar em causa uma mera política de cooperação internacional, não integrada nos tratados.

Mas uma e outra continuam a demonstrar a necessidade de crescimento da União e, ao mesmo tempo, a sua falta de capacidade de ação nos domínios a que respeitam tais políticas.

O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

O espaço de liberdade, segurança e justiça constitui um avanço primordial quanto à sobrevivência de uma zona do mundo geograficamente alargada, hoje composta por 28 Estados-membros, que ocupa uma área de mais de quatro milhões de quilómetros quadrados e conta com uma população de quase meio bilião de pessoas (mais propriamente 493 milhões de habitantes). Trata-se de uma matéria contemplada nos tratados (artigos 3.º, n.º 2, TUE e 67.º a 89.º TFUE) e que corresponde a um espaço sem fronteiras internas, em que é assegurada a livre circulação de pessoas em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.

É incontornável que um espaço alargado como este implique um conceito deste tipo, como se disse, essencial à própria sobrevivência física da organização. No entanto, verifica-se que está tudo por fazer neste âmbito.

Um plano alargado de circulação de pessoas, autorizadas a percorrer o conjunto de tão vasto território, pelo simples facto de terem entrada por uma das suas portas externas, exige medidas de controlo e de segurança, de fiscalização e de policiamento e de combate à criminalidade relativamente eficazes: exige a vigilância e a recolha de informações destinadas a privilegiar a segurança interna e externa da União, através de um serviço de informações de segurança da própria organização (naturalmente participado pelos diversos analistas e operacionais dos diferentes serviços congéneres de cada Estado-membro), modelado e desenvolvido a partir da escala do já existente SIS I e SIS II, inseridos no acervo do sistema de Schengen; exige a criação e possibilidade alargada de atuação de órgãos de polícia criminal e, designadamente, de uma polícia de investigação criminal com uma competência abrangente, a par de um reforço de poderes do Serviço Europeu de Polícia ou Europol (artigo 88.º TFUE), bem como da Eurojust (artigo 85.º TFUE), que já existem; exige a implementação de uma estrutura equivalente ao Ministério Público, com magistrados capazes de investigar e intervir nos domínios da criminalidade, estruturados numa Procuradoria Europeia, que também já existe (artigo 86.º TFUE), embora com diminuta importância

atual, em grande parte por estar circunscrita, na sua área de atuação e competência, às infrações lesivas dos interesses financeiros da União; exige, naturalmente, a tipificação dos crimes comuns e das respetivas penas num único Código Penal Europeu: está previsto o estabelecimento de regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, assente em bases comuns (artigo 83.º TFUE), tais como o terrorismo, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual de mulheres e crianças, o tráfico de droga e de armas, o branqueamento de capitais, a corrupção, a contrafação de meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada; mas isso, ainda assim, é insuficiente, pois não faz qualquer sentido, mesmo num contexto não transnacional, a diferente tipificação de crimes nos diversos Estados-membros, por terem os mesmos contornos e as mesmas consequências: que sentido faz haver um enquadramento variável entre 28 países de um mesmo tipo legal de crime como é a violação, a pedofilia, ou a violência doméstica, para não utilizar imagens mais simples, mas igualmente visíveis, como o homicídio ou a ofensa à integridade física ou ao bom nome? O mesmo é dizer que se torna igualmente incompreensível a variação das penas nos seus limites mínimos e máximos: por exemplo, que sentido fará haver uma pena máxima de prisão que é de 25 anos em Portugal e de 30 anos na Bélgica, a par de uma pena de prisão permanente em Espanha?; exige a elaboração e publicação, em cada uma das línguas oficiais, de Códigos Europeus, aplicáveis em todo o espaço pertencente à organização: um Código de Processo Penal (que ajuste as medidas de privação da liberdade, que uniformize as diferentes fases do processo, que imponha prazos efetivos, que regule as medidas de investigação, etc.), um Código de Processo Civil (que determine os meios de prova e a sua valoração, o número máximo e o regime aplicável às testemunhas, a descrição do julgamento e a regulação dos recursos, a aplicação das taxas de justiça e das sanções pecuniárias, entre outras coisas), um Código da Estrada (que indique as regras de segurança rodoviária aplicáveis, a sinalização uniforme, os limites de velocidade, que permitam variações tão díspares como as existentes, que nas autoestradas, por exemplo, vão dos 100 aos 120 ou aos 130 quilómetros/hora praticados entre o Chipre, Portugal e a Alemanha); exige por fim, e ainda entre outras coisas, a configuração de um corpo de juízes aptos a julgar à escala da União.

A Política Externa e de Segurança Comum

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) — que ainda não sofreu a integração evolutiva da política anteriormente referida, traduz um domínio de importância vital para a afirmação da organização no mundo e, designadamente, para a promoção da paz e dos seus valores entre os povos. Neste contexto, a ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo:

democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional (artigo 21.º, n.º 1, TUE).

No fundo, a competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange dois grandes segmentos: todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União.

Além disso, dispõe de uma espécie de Ministro dos Negócios Estrangeiros, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a quem cabe conduzir o diálogo político com terceiros em nome da União e exprimir a posição da União nas organizações internacionais e em conferências internacionais (artigo 27.º, n.º 2, TUE).

No que diz respeito à política externa, a mesma apresenta um quadro específico de que se destacam os seguintes traços mais marcantes: a existência de um serviço europeu para a ação externa, que trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais (artigo 27.º, n.º 3, TUE); a representação externa da União através de delegações nos países terceiros e nas conferências internacionais, a par das missões diplomáticas e consulares dos Estados-membros, juntamente com as respetivas representações junto das organizações internacionais (artigo 35.º TUE); a possibilidade de celebração de acordos internacionais entre a União e um ou mais Estados ou organizações internacionais (artigo 37.º TUE).

Deste sistema imediatamente se conclui que, embora os Estados-membros devam concorrer, nas diversas plataformas internacionais, sem prejuízo do interesse da União, constata-se que existe uma duplicação em termos de procedimentos e de recursos, totalmente evitável. Pois que sentido fará, por exemplo, a cidade de Brasília receber 28 missões diplomáticas dos Estados-membros e mais uma delegação da União para se assegurarem interesses comuns e que, por natureza, não devem conflitar? Porque não uma única embaixada (da União) onde coexistem funcionários dos países com uma presença ou interesses mais fortes ou mais próximos no Estado de acolhimento? Porque não permitir à União que verdadeiramente assumam as suas posições específicas no contexto das relações internacionais, protegendo os seus Estados-membros e os seus cidadãos e evitando, entre si, posições antagónicas ou nefastas para o conjunto da organização?

Já no que diz respeito à segurança da União, a mesma assenta numa política comum de segurança e defesa (que integra a política externa e de segurança comum), estando prevista, a prazo, a transformação da “política comum de defesa” numa verdadeira “política de defesa da União”.

A política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade opera-

cional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar: a) a manutenção da paz, b) a prevenção de conflitos e c) o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (artigo 42.º, n.º 1, TUE). As missões em causa incluem a utilização de meios civis e militares, ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, 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. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante apoio prestado a países terceiros para o combater no respetivo território.

Ainda assim, e por enquanto, a execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-membros. Pelo que o sistema atual permite a existência de uma política comum dos Estados-membros relativamente à União em matéria de defesa que é pouco eficaz, por assentar nas capacidades militares dos Estados e na sua vontade unilateral de colocação à disposição da União quer das capacidades civis e militares quer da constituição de forças multinacionais conjuntas (artigo 42.º, n.º 3, TUE). E, portanto, isso traduz desigualdade, em virtude de os Estados disporem de distintas possibilidades financeiras, o que leva a acentuar assimetrias em termos de vantagens concorrenciais que podem retirar da sua disponibilidade. Paralelamente está prevista a passagem para uma política de defesa da União, assim que o Conselho Europeu o determine, por unanimidade. O que irá significar a existência de forças armadas da própria União, naturalmente compostas por contingentes dos Estados-membros, mais rápidas na sua atuação, melhor preparadas do ponto de vista tático e operacional e com mais qualificados meios materiais e humanos. Ao mesmo tempo que isso possibilita uma drástica redução em termos de despesas com armamento em cada país. Isto partindo naturalmente de dois pressupostos incontornáveis: (1) aos Estados-membros está entre si vedada a possibilidade de agressão militar pelo simples facto de pertencerem à União e de comungarem os mesmos valores e princípios democráticos (ínsitos, por exemplo, no artigos 2.º e 9.º a 12.º TUE); (2) os Estados-membros estão entre si obrigados a prestar auxílio e assistência, “por todos os meios ao seu alcance”, a um Estado-membro que venha a ser alvo de agressão armada no seu território (artigo 42.º, n.º 7, TUE).

Sem embargo de implementação desta política, a mesma não afetará o caráter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-membros, ao mesmo tempo que permitirá manter as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-membros que veem a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adotada nesse âmbito (artigo 42.º, n.º 2, TUE).

Finalmente sobressai neste contexto o papel conferido à Agência Europeia de Defesa (artigo 45.º TUE): contribuir para identificar os objetivos de capacidades militares dos Estados-membros e para avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades; promover a harmonização das necessidades operacionais e a adoção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis; propor projetos multilaterais para cumprir os objetivos em termos de capacidades militares e assegurar a coordenação dos programas executados pelos Estados-membros, bem como a gestão de programas de cooperação específicos; apoiar a investigação em matéria de tecnologia de defesa, coordenar e planificar atividades de investigação conjuntas e estudos de soluções técnicas que deem resposta às necessidades operacionais futuras; contribuir para identificar e, se for caso disso, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa e para aumentar a eficácia das despesas militares.

Caracterização Atual da União do Ponto de Vista da Dicotomia Cooperação/Integração

A atual União Europeia, acima de tudo por falta de vontade política, está estacionada numa plataforma mista de composição em que a sua principal base de construção (a integração) é partilhada com realidades alheias, do ponto de vista da conceção jurídica original, retiradas do Direito Internacional (como são as políticas de cooperação).

A coexistência desta dicotomia apenas pode servir para fazer avançar o sistema, passando a única política de cooperação atual (a PESC) ao plano da integração — nessa altura, numa análise puramente prospetiva, não fará qualquer sentido continuar a haver uma dispersão de princípios e de regras jurídicas distribuídos pelos três diferentes tratados em que se funda a União, o que originará, decerto, um único texto aglutinador.

Mas a questão central que afeta o desejado equilíbrio assume contornos particularmente relevantes quando se confronta o interesse intergovernamental (que parte das políticas de cooperação) e o interesse específico da organização ou interesse geral da União (que caracteriza as políticas de integração). Imagine-se, para melhor exemplificar esta dialética, que existe um confronto entre uma posição sustentada pela Comissão Europeia — que representa o interesse geral da União — e uma outra, totalmente divergente, representada pelo Conselho, pressupondo a unanimidade — o que significaria um alinhamento em bloco de vontade entre todos os Estados-membros.

Quid Juris? Deve pesar mais a decisão da Comissão ou a do Conselho, com todos os Estados-membros alinhados na mesma posição? A resposta a esta questão pressupõe uma direção mais vantajosa para a integração (que a Comissão representa) ou para a cooperação intergovernamental (que o Conselho traduz). Mais do que

isso: essa resposta revela a opção do legislador e traduz a posição em que a União atualmente se encontra.

Os tratados colocam a possibilidade de conflito e de colisão de interesses específicos de cada uma destas instituições e, simultaneamente, dão resposta à preferência que deve ser dada perante este dilema, optando por fazer relevar o plano intergovernamental de construção da União, na sua atual fase de evolução, o que sobressai em três situações concretas.

Em primeiro lugar, no âmbito do processo legislativo ordinário, e após a introdução das emendas propostas pelo Parlamento Europeu à posição do Conselho em primeira leitura, em que o texto alterado é transmitido ao Conselho e à Comissão, que emite parecer sobre essas emendas. Caso a Comissão emita um parecer negativo, o Conselho pode ultrapassar o conteúdo e o resultado desse parecer mediante transformação de uma deliberação por maioria qualificada numa deliberação por unanimidade com vista a aprovar ou a não aprovar todas as referidas emendas (artigo 294.º, n.º 7, alínea c), n.º 8 e n.º 9, TFUE);

Em segundo lugar, em matéria de auxílios de Estado, em que a pedido de qualquer Estado-membro, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode decidir que um auxílio, instituído ou a instituir por esse Estado, deve considerar-se compatível com o mercado interno, se circunstâncias excecionais justificarem tal decisão. Em conformidade, esta tomada de posição do Conselho é suscetível de contrariar uma eventual posição da Comissão, de qualificação do auxílio como sendo ilegal, porque contrário aos tratados, e tem mesmo por efeito fazer suspender o procedimento sancionatório que a Comissão haja instaurado contra o Estado-membro alegadamente infrator (artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE);

Em terceiro lugar, no tocante às cooperações reforçadas, é possível que a Comissão considere que não estão preenchidas as condições de participação de um determinado Estado-membro numa cooperação reforçada, o qual, ainda assim, pode submeter a questão à apreciação do Conselho, que se pronunciará sobre o pedido, por unanimidade, podendo deste modo ultrapassar, uma vez mais, a posição da Comissão (artigo 331.º, n.º 1, TFUE).

A Relevância da Matriz Intergovernamental no Equilíbrio Institucional da União

As últimas revisões dos tratados vieram desequilibrar as fragilidades inerentes à estrutura institucional da União que, ao longo de mais de 60 anos, se apoiou num comando bicéfalo, representado simultaneamente pelo Conselho e pela Comissão e, portanto, pelos interesses que isso representa na clivagem entre a integração e a cooperação intergovernamental. Estas duas instituições estavam equilibradas nos seus poderes decisórios e eram controladas através de um sistema mitigado, que ainda hoje se mantém intacto: o Conselho é objeto de controlo político indireto através da possibilidade de aprovação de uma moção de censura ou de

reprovação de uma moção de confiança dos seus ministros no interior de cada Governo através dos respetivos parlamentos nacionais; a Comissão é objeto de um controlo político direto exercido pelo Parlamento Europeu, que dispõe da possibilidade de derrubar em bloco aquela instituição, mediante a aprovação de uma moção de censura.

Entretanto, o Parlamento Europeu passou a assumir o papel privilegiado de decisor, a maior parte das vezes com o Conselho, já que são unicamente as duas instituições com intervenção nos processos legislativos, ordinário ou especial, previstos nos tratados (nomeadamente nos artigos 289.º e 294.º TFUE). Em contrapartida, a Comissão não ganhou um maior relevo (até perdeu a representatividade direta resultante da nomeação de um comissário por cada Estado-membro). E, além disso, foi profundamente desvalorizado, em especial, o papel conferido ao Conselho Europeu, hoje transformado num mero Conselho reunido apenas a um nível mais alto.

Na verdade, especialmente a partir do Tratado de Lisboa, foram introduzidas alterações ao Conselho Europeu que acabaram por desequilibrar, de forma grave e incoerente, o conjunto democrático instituído desde sempre. Do ponto de vista da sua organização e funcionamento, o Conselho Europeu era caracterizado por ter uma presidência semestral rotativa entre todos os Estados-membros. Nesta distribuição de responsabilidades, a presidência do Conselho Europeu dependia da presidência rotativa do Conselho. Havia, nesta matéria, uma indicação sucessiva de Estados-membros em que se procurava aliar os novos Estados-membros aos mais antigos, do mesmo modo que se cruzavam e encontravam Estados-membros de maior dimensão com Estados-membros intermédios e Estados-membros pequenos, para permitir assegurar um critério de igualdade e, ao mesmo tempo, de equilíbrio. Foi até entretanto implementada, embora sem uma previsão jurídica inserida nos tratados, a prática de exercício conjunto de três presidentes sucessivos aptos a formar uma presidência tripartilhada, a então chamada *troika*¹, que lhes permitia trabalhar em conjunto ao longo de um ano e meio para cumprir uma agenda comum pelo presidente em exercício, o anterior e o subsequente, simplesmente para se dar continuidade ao trabalho da anterior presidência, após o final do seu mandato.

Desapareceu este regime, criticado por implicar um período muito longo de rotação das presidências semestrais com os anteriores 27 (hoje 28) Estados-membros (em que cada Estado-membro apenas poderia atingir a presidência ao cabo de

1 *Troika* ou troica (em russo: *тройка*) é a palavra que designa um comité de três membros. A origem do termo vem da palavra troika que em russo significa um carro conduzido por três cavalos alinhados lado a lado ou, mais frequentemente, um trenó puxado por cavalos. Em política, a palavra troika designa uma aliança de três personagens do mesmo nível e poder que se reúnem num esforço único para a gestão de uma mesma entidade ou para completar uma missão, como o triunvirato histórico da Roma antiga.

treze anos e meio) e foi substituído, como se disse, por um sistema de eleição que fica a cargo do próprio Conselho Europeu, que é quem elege o seu presidente por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez. O que quer dizer que nada impede que as presidências não possam ser distribuídas entre personalidades retiradas de um pequeno grupo de grandes Estados-membros, contanto que cada individualidade não se possa manter nessa função por mais de cinco anos. Apesar disso, nada impede que a distribuição do cargo não se faça sempre ao mesmo Estado ou ao reduzido grupo de Estados por período considerável de tempo. O que significa tratar-se de um critério altamente criticável que põe seriamente em questão a igualdade aparente entre os Estados-membros, que sempre foi apanágio da organização ao longo dos anos. Além disso, a prática nunca validou a preocupação de novos Estados-membros ou de Estados-membros de pequena dimensão não terem capacidade para assegurar, com dignidade e operacionalidade real, as presidências do Conselho e do Conselho Europeu. Pelo menos foi uma crítica várias vezes dirigida a Portugal que, ao longo de três semestres demonstrou um forte empenho, grande capacidade de organização e exemplaridade ao longo das suas três presidências².

Por outro lado, a moderna vontade política pretendeu tornar o Conselho Europeu mais atuante, mas, em nome da pretendida eficácia, acabou por reduzir e distorcer a sua importância, estando hoje muito próximo de um mero Conselho, apenas com uma diferente composição. Na realidade, o Conselho Europeu assemelha-se hoje em dia ao Conselho de Ministros, ainda que com um patamar relativamente mais alto (um Conselho de Chefes de Estado ou de Primeiros-ministros dos Governos dos Estados-membros, por várias razões muito claramente identificáveis nos tratados): antes de mais, passou a integrar o figurino institucional — é uma das sete instituições previstas no artigo 13.º TUE —, o que contrasta frontalmente com a sua prática antiga de funcionamento em conferências intergovernamentais reunidas ao mais alto nível e num plano mais elevado em relação à estruturação conferida, com particularismo, a cada instituição; as suas reuniões são preparadas a um nível inferior, pelo Conselho dos Assuntos Gerais, que é quem assegura o seu seguimento, ainda que em articulação com o Presidente do Conselho Europeu e com a Comissão (artigo 16.º, n.º 6, TUE); a sua atividade está condicionada a uma ordem de trabalhos (artigo 15.º, n.º 3, TUE); a sua organização e o seu funcionamento estão dependentes da existência de um regulamento interno (artigo 235.º, n.º 3, TFUE), não podendo agir, pois, de modo informal, como até aqui sucedia; as suas decisões são tomadas, para além do consenso, por maioria qualificada, por maioria simples e por unanimidade (artigos 235.º e 236.º TFUE), e não

2 As presidências de Portugal tiveram lugar de janeiro a junho de 1992, de janeiro a junho de 2000 e de julho a dezembro de 2007.

unicamente através do consenso, como fazia sentido estando em causa chefes de Estado ou de Governo e não meros funcionários ou agentes da União; em caso de votação, cada membro do Conselho Europeu pode fazer-se representar por outro, o que é a todos os títulos original em virtude de estar em causa o representante máximo do executivo de cada Estado-membro; ainda assim, esta representação, por delegação, só pode ocorrer num dos outros membros, à semelhança do que sucede com o Conselho (artigos 235.º, n.º 1, e 239.º TFUE); esta instituição, como se designa agora (já que desde sempre pairou acima do catálogo institucional), conta com um apoio administrativo e burocrático não de cada país mas sim do próprio Conselho, devido ao seu Secretariado-Geral (artigo 235.º, n.º 4, TFUE); finalmente está previsto um processo de demissão do Presidente do Conselho Europeu, em caso de impedimento ou de falta grave, por decisão da instituição a que preside (artigo 15.º, n.º 5, TFUE).

O que antecede permite concluir que longe vai o tempo em que o Conselho Europeu reunia ao nível dos *sommet's*³ clássicos, enquanto órgão de nível intergovernamental tradicional reunido com carácter informal e ao mais alto nível, a quem estavam reservadas as funções de impulso geral ao desenvolvimento da grande empresa europeia, tomadas, as mais das vezes, em encontros privados ou em ambientes caracterizadamente consensuais e de grande descontração.

Conclusões

As considerações que antecedem permitem retirar algumas ilações que apontam, sobretudo para a necessidade de revisão e de reelaboração de um novo conceito estratégico para a Europa, que assenta, em duas premissas substanciais. A análise antecedente da opção legislativa contida nos tratados aponta, muito claramente, para a antinomia que ainda se mantém na ordem do dia no que concerne à configuração da União: por um lado é caracterizada por políticas materiais integradas; por outro lado, contém domínios da cooperação internacional, como é a Política Externa e de Segurança Comum. Além disso, trata-se de uma organização supranacional com características próprias, com competências delegadas pelos Estados-membros em expressiva parte dos segmentos decisórios — que consequentemente limitam o campo de ação nacional — ao mesmo tempo que não conseguiu perder uma sintomática força de matriz intergovernamental. As últimas revisões dos tratados alteraram substancialmente o equilíbrio existente, no que diz respeito à composição, ao funcionamento e às capacidades de atuação das instituições, especialmente das que mais acentuadamente participam no poder decisório da organização.

3 Do latim *summus*, que é o ponto mais alto.

A fragilidade com que as instituições hoje operam, que são uma mera consequência do impasse a que chegou esta grande embarcação por falta de uma outra dotação de poderes, tem permitido o fortalecimento de certos países (como a Alemanha), com um posicionamento face à Uniãoacrónico e individualista, o que permite intensificar os desequilíbrios existentes. Daqui resulta a necessidade de alteração do sistema económico e político, sem embargo de se dever manter o mesmo registo de enquadramento no que respeita às soberanias nacionais (o que evita a comparação a um sistema federalista).

Daí as duas conclusões no sentido da redefinição que a Europa deve acolher, do ponto de vista do conceito estratégico inerente à sua própria sobrevivência e fortalecimento em termos internacionais. Por um lado, a necessidade de reorientação do sistema económico e financeiro: os desequilíbrios económicos e monetários que os acontecimentos mais recentes deixaram evidenciar nos anos anteriores, com as bem visíveis fragilidades da principal bandeira da integração económica — o euro —, traduzidas numa ausência de acompanhamento (e de aplicação de sanções em caso de incumprimento) em relação às medidas governamentais em matéria económica e financeira (que profundamente contrastam com os rigores exigíveis aos Estados-membros para entrarem na área do euro), trouxeram à luz do dia a necessidade de a União dispor de mais poderes e, designadamente, de poderes necessários e suficientes para que uma governação à escala da União possa supervisionar as atividades e as orientações dos governos nacionais, muitas vezes desordenadas e apenas orientadas para fins puramente eleitoralistas — só uma intervenção precoce é que permite evitar depois correções e medidas governamentais abruptas e com consequências sociais tão graves como as que conhecem as populações europeias. Por outro lado, a necessidade de reordenação do sistema político: com o reforço da representatividade democrática já enunciada nos tratados (artigo 10.º TUE), com a entrada em funcionamento dos partidos políticos europeus, desde há muito previstos (artigo 224.º TFUE), com capacidade e atividade eleitoral alargada que implique um empenhamento da opinião pública e dos cidadãos por forma a sentirem a responsabilidade de que a União é a sua casa, o que ainda está de momento longe de acontecer. Paralelamente a isso deve reforçar-se o espaço de liberdade, segurança e justiça transformando o que existe num mundo mais seguro, atuante e próximo em termos de funcionamento das atividades judiciais e policiais, a par de uma regulação normativa mais intensa e única em muitos casos. Finalmente, impõe-se ainda no plano político integrar a Política Externa e de Segurança Comum no sentido de dotar a União de uma verdadeira capacidade de ação externa e de um relacionamento forte com os países terceiros (de modo especial as principais potências e regiões dominantes) e as organizações internacionais, a par de um sistema de defesa próprio que lhe permita proteger o espaço regional europeu e assumir uma voz respeitada no contexto mundial.

Extra Dossî

Islam, Democracy, Diversity: Some Reflections on the Arab Popular Uprisings

René Otayek

Political scientist, senior research director at the Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) and professor at Sciences Po Bordeaux. For nine years, he was the director of the Centre de Recherches Pluridisciplinaires et Comparatistes "Les Afriques dans le Monde" (LAM) of this Institute. Responsible for many research programs on Africa and the Middle East, he is also an expert to the French Ministry of Foreign Affairs (r.otayek@sciencespobordeaux.fr).

Resumo

Islão, Democracia, Diversidade: Algumas Reflexões sobre os Levantamentos Populares Árabes

A chamada «Primavera Árabe» surgiu como uma enorme surpresa para a maioria dos observadores e académicos e, apesar dos seus resultados finais ainda serem desconhecidos, o «mundo árabe» não voltará a ser o mesmo. Estas revoltas populares árabes não foram previstas, mas eram realmente imprevisíveis?

Seja qual for a resposta, as mudanças que ocorreram na Tunísia, Egito, Líbia, para não falar no Bahrein, Marrocos ou na Síria, mostram claramente que os regimes autoritários não eram - como as democracias ocidentais que os apoiaram fizeram crer - a melhor e única alternativa ao islamismo. Além disso estas revoltas enfatizaram as profundas mudanças sociais que resultaram no surgimento de novos atores, principalmente mulheres e jovens que estiveram na linha da frente. Embora o islamismo tenha dizimado a ideia de uma exceção democrática árabe, a regulação democrática do pluralismo cultural parece ser um dos desafios mais cruciais ao futuro do «mundo árabe».

Abstract

The so called "Arab Spring" came as a huge surprise to most observers and scholars and, though its final outcomes are still unknown, things will never be the same again in the "Arab world". These Arab popular uprisings were not predicted but were they really unpredictable?

Whatever the answer may be, the changes that took place in Tunisia, Egypt, Libya, not to talk of Bahrain, Morocco or Syria, clearly show that authoritarian regimes were not, as the Western democracies which long supported them believed, the best and only alternative to Islamism. Moreover, these uprisings underline the deep social changes resulting into the emergence of new actors, and mainly women and youth who were at the waterfront of these uprisings. Yet, though the latter have wiped out the idea of an Arab exception to democracy, the democratic regulation of cultural pluralism appears to be one of the most crucial challenges for the future of the "Arab world".

The dramatic changes that have been taking place in the Arab world since December 2010 and the self immolation by fire of Mohamed Bouazizi in Sidi Bouzid, Tunisia, question once again the role of Islam in these societies. These changes are taking place in Muslim societies but is Islam the explanatory variable for them or is it a dependent variable tied to social, economic, political or cultural variables? Though religion might play an important role in history, it cannot be the central paradigm for the study of Muslim societies, unless we consider that these societies are so implacably particular and specific that the classic tools of the social sciences would be inadequate to analyse and try to understand their development. This, as we know, was the position of a form of orientalism and of certain orientalists, Western or Arab, all of them were fiercely criticized by Edward Said (2003).

But even if we consider that Islam as a religion plays a major role in Muslim societies then it is necessary to keep in mind some methodological if not epistemological precautions.

First, for the assumption that there is an inherent incompatibility between Islam as a religion and modernity, it is useful to insist on the idea, Max Weber notwithstanding, that there is no religion that is naturally compatible or incompatible with modernity. If we consider the Protestant Reformation and counter-Reform movements in Europe there is no doubt that they have played a central role in the European Renaissance, while, as Tocqueville put it in the 19th Century, Puritanism and religious pluralism and freedom were at the heart of American democracy. But, at the same time, how to avoid analyses that explain that Nazism was possible in Germany partly because it's holistic nature encountered protestant communitarianism (Badie, 1984), a hypothesis that Karl Polanyi (1983), in his book *The Great Transformation*, refutes by explaining that, on the contrary, Nazism results from the decomposition of political liberalism which, according to him, historically followed the communitarian organization. The conclusion to draw is that, like any religion, Islam is a social and historical construct, as likely as such to cope with democracy or to inspire the worst theocratic regimes.

Second, and as a consequence, the discussion about the compatibility between Islam and democracy may be philosophically stimulating but it is of little interest with regard to a sociological approach to Muslim societies. We could discuss for hours the famous principle that Islam is religion and state (*al islam din wa dawla*) with reference to the totalizing dimension of the Islamic law (*sharia*), without understanding much about the reality of politics in Muslim societies. To put it differently, what we need is a sociology of actors.

Third, while getting at the core of social and not Muslim actors and strategies, it remains necessary to avoid being subjugated by any discourse or actor in particular. To get back to Arab popular uprisings, no one predicted them and most of the observers were even amazed by their occurrence. The vocation of the social

sciences is not to predict what is going to happen – in any case when social scientists do make predictions, they are most often proven wrong by reality – though, of course, their analyses may be useful to policy makers. But one of the reasons why the Arab uprisings were so surprising certainly lies in the exaggerated importance given by researchers, including myself, and policy makers to the “myth of authoritarian stability” (Gause, 2011) and to Islamism and Islamists. I don’t mean that Islamism was invented by researchers or that policy makers’ concern with Islamist terrorism and political stability is illegitimate. I mean that not enough attention was paid to non Islamist actors and strategies, to those who we may call “ordinary Muslims” (Otayek and Soares, 2007). Not enough attention was either drawn to secular, liberal or democratic forces in these regions, as if they did not exist. It is certainly time now for researchers and policy makers to reconsider their approach to Muslim societies.

Authoritarianism and Democracy in the Arab and Muslim World

The relation between Islam and democracy has fed endless political and scientific controversies. As a social scientist, I might accept the proposal that Islam is incompatible with democracy proposal as a legitimate hypothesis but not as a statement or as an unquestionable truth, in the same way I might accept an alternative hypothesis which would say that Islam is compatible with democracy. But the two hypotheses are only hypotheses and need to be argued and confronted with the history of Muslim and Arab societies, which many people including leading scientists fail to do, thus falling into the trap of culturalism.

This does not mean, of course, that there is not a dramatic lack of democracy in many Arab and Muslim countries. Democracy there is the exception while authoritarianism was and remains to a large extent the rule. But what is it about, Muslim exceptionalism or Arab exceptionalism to democracy (Robertson, 2004)? In other words, is Islam the problem or rather is it the resilience of Arab authoritarian regimes, at least until the current popular uprisings? Arab people amount to a little more than 330 million out of 1,3 billion Muslims around the world. And some of them live under electoral democracies and have been doing so for decades (Turkey, Indonesia, the largest Muslim country by its population in the world, Senegal) while others have more recently begun to experiment with democratic institutions. Mali, a country predominantly Muslim, was in this situation and could be considered as a relative success story until the *coup d’Etat* of March 21st. But even in this case, is Islam responsible for the failure of democracy or is it rather the incapacity of the Malian state and its international protectors to solve the recurring problems in the Northern part of the country and to elaborate adequate political and economic solutions to Tuareg claims while fighting against *Al Qaeda in Maghreb* (AQIM)?

Muslim exceptionalism or Arab exceptionalism, the crucial question is not the compatibility of Islam with democracy, but the exceptional resilience of Arab authoritarian regimes and their capacity to adapt themselves to the international environment that emerged after the end of the cold war and the universalization of the democratic norm. From this point of view, it is interesting to note that many authoritarian Arab regimes appropriated democratic symbols and semantics, and proclaimed their adherence to democracy and the rule of law. In Egypt, the ruling party called itself the National Democratic Party and in Tunisia, it called itself the Constitutional Democratic Rally. In both countries, the reference to democracy and a controlled and limited political pluralism were part of the regimes' self legitimizing repertoire while they remained deeply authoritarian. The strategies that made such resilience possible have been well documented by political scientists but it may be useful to briefly get back to the thesis of voluntary servitude.

According to this explanation, the resilience of Arab authoritarian regimes lied and lies in their capacity to command obedience and social consent in exchange for security and access to some economic resources allowing consumption and a certain level of social welfare. Ben Ali's regime in Tunisia was the paradigmatic figure of what social scientists like B. Hibou (2006) and M. Camau and V. Geisser (2003) described as the "security pact" considered as the bedrock of Tunisian and more broadly Arab authoritarianism. This thesis is interesting for many reasons and mainly because it refutes essentialist and culturalist prejudices, and focuses on actors and strategies. But to what extent did the focus on obedience and the collusions between rulers and the ruled distract from seeing the resentment and frustrations lying beneath apparent obedience and consent? To obey is not to accept; to obey is not to consent. There is an Arab proverb that says nearly this: "The hand you cannot break, kiss it and pray for it to break". What was perceived as consent and resignation to tyrannical powers was often in fact dissimulation and a social trick. The Arab uprisings prove that Arabs are not by substance extraneous to values such as freedom, dignity, equality and democracy the West considers as part of its civilization.

Arab popular uprisings are often said to be democratic transitions. But to talk of democratic transitions today is certainly premature. The contestation we observe is democratic but democratic contestation does not necessarily lead to a democratic transition. Ben Ali, Mubarak and Qaddafi have been overthrown but democratization is still to come. As has been often the case with Sub-Saharan democratic transitions, authoritarian restorations are possible for many reasons and mainly the absence of a strong political secular and democratic leadership, a fact that helps to explain in large part the rise of Islamists, *Annahda* in Tunisia, the Muslim Brothers in Egypt, as the dominant political force. The aim is not to downplay the popular uprisings whose political and psychological impact has probably been irreversible

in the sense that they have put an end to the culture of fear through which the authoritarian regimes had built their domination. It is rather to stress the idea that these ongoing uprisings are at the same time civic and political. They are political because they called for a change of regime and they are civic because they were initiated by the civil societies and reflect aspirations for social justice and citizenship rights. The concept of civil society is a very controversial one and I am not convinced that it is an operative concept from a scientific point of view. This is the reason why it is more relevant to think in terms of social movement and collective action. Nevertheless, it is arguable that the Arab uprisings have less to do with the Iranian revolution of 1979 than they have to do with the revolutions in Eastern and Central Europe after the end of the Soviet Union. The Arab world is of course not Eastern or Central Europe but in both cases, civil society played a major role at least in the beginning and in both cases the quest for political liberalism is intimately linked to social justice and the respect for human dignity. It would be of great help at this stage to recall that civic leaders in Eastern Europe like V. Havel and A. Michnik conceived the rise of civil society as a way to articulate political liberalism and renewed forms of social and economic solidarity (Baker, 1999). This vision, as we know, was quickly eclipsed by the triumph of market democracy and neo-liberalism. I don't know if political liberalism will take root in the Arab world or if, like in Sub-Saharan Africa, multiparty democracy will be the fig leaf of some kind of a neo-authoritarianism. But I am quiet sure that Islamism is absolutely compatible with economic and financial neo-liberalism.

Islamist Electoral Successes

The electoral outcomes of Arab uprisings reflect an amazing paradox: in Tunisia, Egypt and Morocco even though the situation there is quiet different from Tunisia and Egypt, the Islamist parties have won elections and have been propelled into government. But is it truly surprising? The uprisings were unpredictable but is it the case with this Islamist wave? Certainly not given the fierce repression of democratic and secular forces by the authoritarian regimes. Moreover, while systematically crushing any demand for real democracy, the authoritarian powers cultivated a rather ambiguous attitude towards Islamists. On the one hand, they opposed them, limiting or merely tolerating their political activities, for example in Morocco, Egypt and Jordan, or trying to eradicate them physically as in Algeria and, to some extent, in Tunisia and Syria. But on the other hand, they also developed Islamic rhetoric as proof of their respect for Islamic precepts and their piety, thereby legitimizing claims for more Islam in the public sphere and also contributing to the diffusion of conservative ideas about and practices of Islam in society. In this sense, it might be useful to recall that many of these authoritarian regimes did, at one time or another, favour the Islamists in order to neutralize the pressure of leftist or

nationalist movements, as did late president Anouar al-Sadate in Egypt when he decided to launch his politics of economic liberalization known as *Infitah*, to get rid of the soviet advisers who had been present in Egypt for more than twenty years and to oppose the critics of the Nasserist forces.

In the recent years and with the possible exceptions of Algeria and Tunisia, the authoritarian regimes seemed to have reached a kind of a status quo or strategic agreement with the Islamists. The latter could be tolerated and incorporated to a certain degree into the electoral game but on the condition that they accept the true rules of the game, that is, the unchallenged monopoly of political power by the ruling elites. In exchange, the Islamists could invest in civil society, develop their social activities, impose their sartorial codes such as the *niqab* for women, etc. In short, for the ruling elites the monopoly of the political sphere; for Islamists the social one. This arrangement meant that the authoritarian state agreed to abandon some of its prerogatives and, moreover, its pretention to overall social control. But this self mutilation was functional in a global context of state disengagement and reorganization as a consequence of neo-liberal reforms. As a result, Islamist movements, everywhere in the Arab world and even in Sub-Saharan Muslim countries have invested in the social fields abandoned by the state such as health, housing, education; they have replaced the state in supplying services, especially among the poorest parts of the population, thus maintaining certain elements of social welfare. From this point of view, Islamist movements have proven to be entirely compatible with the so-called Washington consensus. Their commitment to economic liberalism expresses the emergence of a “market islam” (*islam de marché*) in the words of Patrick Haenni (2005).

With regard to the general weakness and lack of organization of the secular forces, the electoral rise of Islamist movements is not really surprising; to a certain extent, it is even logical. This rise also underscores another fact: the incapacity of Arab authoritarian regimes to contain Islamism. The firm anti-Islamist stance of these regimes was and still is sometimes at the core of their self legitimizing rhetoric, especially since September 11/ 2001. It is in the name of anti-Islamism that they could justify the lack of political freedom and negotiate for international supports from which they have benefited. The Islamist electoral successes have proven that this was an illusion. These authoritarian regimes were not only unable to contain Islamism but, to the contrary, were the best propagandist of the Islamists by letting them appear as the only credible and organized opposition. Western democracies that supported these regimes in the name of anti-terrorism should realize now that their support was not only indecent with regard to their values but that it was also unproductive.

This, of course, does not prejudice of the future of Arab uprisings: will they give birth to democracies or turn into theocracies? No one can say today as things

remain very uncertain. One of the scenarios often mentioned by observers and some Arab intellectuals is an Arab version of the Turkish model based on the transformation of Islamist movements like the Muslim Brothers, *Ennahda* or the Justice and Development Party in Morocco into moderate Islamic conservative parties like the AK Party in Turkey. It is doubtless that Turkey today is a political and ideological reference for many Muslim countries not only in the Arab world but also in Africa South of the Sahara, because of the AK Party capability to apparently reconcile modernity with Islamic values and norms. The question is to what extent is the comparison relevant. Does any Arab country dispose of the range of assets that made it possible for Turkey to appear as an emerging country on the international level and a political model for its neighbours? But whatever may be the future, there is no doubt that Arab Islamists have been roughly confronted with the exercise of power. It is easier to be in the opposition and to criticize than to have to take decisions, especially as those who elected them were expecting a lot from them and mainly, the restoration of public morality and the fight against corruption along with economic and social better being. These claims played a crucial role in the Arab uprisings. Thanks to their ostentatious attachment to religion, the Islamists were perceived as their most sincere and resolute defenders and we can suppose that it is still largely so in many Arab countries. But Islamists who aspire to power have to accept to be accountable for their acts: this is what democracy means.

The Weakening of Traditional Schemes of Authority

As everyone noticed, youth and women played a major if not a central role in the Arab popular uprisings, thus questioning the resilience of traditional schemes of authority. What does the mobilization of these junior social actors tell us on Arab and Muslim societies and on the systems of inequality and domination that organize them? What does it tell us about the patterns of authority in the domestic sphere and the relationship to political obedience and authoritarianism?

Before entering this discussion, a preliminary remark: the visibility of youth and women during these uprisings seems to have induced a radical though maybe short-lived change in the Western perception of these two categories of actors. Until then and as a consequence of September 11th, young Muslims were perceived as constituting the fighting cohorts of Al-Qaeda and Islamist global terrorism, which to some extent evoked the famous dangerous classes of the 19th Century! Thanks to these uprisings, the same young Muslims are now considered as the leading democratic force and the most open one in Muslim and Arab societies to westernized way of life and values, and to the dynamics of globalization including the internet, social networks, twitter and so on. I don't think that any of these two perceptions is fully well-founded but they deserve to be thought about.

But whatever may be the relevance of these perceptions, there is no doubt that the increasing visibility of youth and women in the public sphere underlines the deep changes that have for years been affecting the traditional schemes of authority and the family structures in Muslim and Arab societies. Briefly, many of these societies have achieved what demographers call the demographic transition, i.e. the passage from very high birth rates and rates of mortality to Western figures of birth and mortality: in the 1970, Arab women's fertility was of 7 to 8 children; It is now of 2,0 in Tunisia, 2,4 in Morocco, 1,7 in Lebanon, 2,3 in Bahrain, the same as in Iran and Turkey. These rates are a little higher in Egypt (3,25), in Syria (3,5) or in Jordan (3,6) (Courbage and Todd, 2007: 66). It took two centuries to Europe to achieve its demographic transition and only four decades for Arab countries to do the same! The consequences of these changes have not always been fully measured, especially with regard to their effects on family structures: Briefly, by considerably reducing the size of the family, the decrease of birth rates has also destabilized its internal hierarchies based on the authority of the father – the patriarch – and the elder son. At the same time, the greater access to education by girls challenges gender hierarchies while the general rise of education levels affects the generational hierarchies. In a word, the family patriarchal order is seriously undermined and new figures of authority are emerging. From a scientific point of view, these changes are crucial insofar as they raise new issues and question our analyses of Muslim and Arab societies. To take only two examples, these changes represent a clear reconsideration of some anthropological explanations of political authoritarianism in the Arab world, such as Hisham Sharabi's (1988) elaboration of the concept of neo-patriarchy or Abdallah Hammoudi's (2001) study of the relationship between master and disciple and their transposition from the domestic or religious sphere to the political one. As a result, more emphasis should be put on the processes of individualization and "subjectification" at work in Muslim and Arab societies. More attention from policy makers and researchers should be given to these dynamics, to youth and women as actors of social change, and to the way Muslim perceptions and practices are changing. In *Islam and Muslim Politics in Africa*, Benjamin Soares and I, following specialists of Islam in the Arab world such as Patrick Haenni and Tjistik Holtrop (2002), put forward the concept of *Islam mondain* in French, which can be translated as Islam in the present world as a way to relativize the centrality of approaches focusing on Islamism and to get to the complexity of social changes in the Muslim world. To get back to the Arab popular uprisings, they certainly have more to do with the individual's changing relation to authority than with Islamism even if the Islamists have appropriated them. But the paradox of the Arab uprisings is that they bring together the idea of the subject and the activation of feelings of belonging, thus raising the issue of cultural pluralism and its regulation. This is the fourth and final part of these reflections.

Democracy and Cultural Pluralism: A Tentative Comparison between Africa and the Arab World

To introduce this discussion, a prefatory statement is required: this statement is about the apparent relation between the downfall of authoritarian regimes and the rise or even the exacerbation of ethnic or religious claims. This was the case in Africa south of the Sahara after the democratic transitions of the 1990's and it is the same now in the Arab world as the question of minorities comes to the top of the political agenda, in Egypt where the *Copts* think they are discriminated against by the Muslim majority and feel more and more afraid with the rise of the Muslim Brothers and the *salafis*, in Syria where the crisis is perceived as a conflict between the *Alaouite* minority, backed by other confessional minorities like the *Druzes* and the *Christians*, and the vast *Sunni* majority, in Iraq where the federal system has not – but is it really surprising? – eased the antagonism between the three major groups, the *Xia*, the *Sunnis* and the *Kurds*.

At this point, maybe is it necessary to recall three things often neglected or forgotten.

First, the apparent relation between democratic transitions and the resurgence of identity politics does not imply any nostalgia for authoritarian regimes. Second, the current recurrence of ethnic or religious mobilizations in Africa or in the Arab world is a reminder of the fact that these two regions are diverse and that it is an abuse of language to talk of one Africa or one Arab world. Finally the idea that heterogeneity is not the privilege of African or Arab or Asian societies, unless we implicitly think that heterogeneity is a stigma characterizing the “traditional” or even “primitive” societies of the South, by opposition to the homogeneous modern societies of the North. Even these societies witness complex dynamics of heterogeneity and many of them are pluralistic while being also democratic. So the problem is not pluralism in itself but its regulation and the question is not the compatibility of democracy with cultural pluralism but how politics and institutions affect collective identities and how collective identities interact with politics and institutions. Much has been said and written on ethnicity in Africa while the issue of minorities in the Arab World, though until recently overshadowed by the ideological prevalence of Arab nationalism, was assessed with regard to authoritarianism and the Khaldounian concept of *Assabiyya* as reformulated, for example, by the late French researcher Michel Seurat (2012). This issue is so huge that it sounds more realistic to concentrate on three points: the strategic use of the majority principle; the regulation of cultural pluralism as a political and not necessarily a democratic constraint; and the limits of power sharing formulas.

The majority principle refers to the politics of unanimity conducted for decades by authoritarian regimes in Sub-Saharan Africa and the Arab world. In both cases, the accent was put on national unity as the only way to build the nation and to enter

modernity. National identity was the only legitimate one and it couldn't cope with any other identity, religious, ethnic, tribal or regional. But in fact, the rhetoric of national unity was often the way to legitimize the domination of a group on the others: either the domination of a majority group on the minority (the Arabs versus the Kabyle/Berbers in Algeria), or the domination of a minority group on the other groups: the Sunnis in Iraq until the end of Saddam Hussein or the *Alaouites* in Syria. By using the concept of *Assabiyya*, Michel Seurat argued very convincingly that the ruling elites in these two countries came from minority *assabiyyat* and used the *ba'athist* ideology to legitimize their domination and make it normal and unquestionable insofar as the Arab identity to which the regime claimed its commitment had vocation to transcend any other identity, religious, sectarian, ethnic or linguistic. The same logic could be seen elsewhere in the Arab world: in Bahrain, where the Sunni minority imposes its domination on the *Xia* majority, in Sudan where the Northern political and religious elites tempted for years to impose their Arab and Islamic values and norms on the South.

In Africa South of the Sahara, where it was difficult if not impossible to impose the majority principle, partly because there was no ideology such as Pan-Arabism, it was the figure of the nation that was supposed to abolish and replace any other alternative identity. But the logic was the same as in the Arab world in the sense that the postcolonial state claimed to fight against ethnicity while it was contaminated by ethnic cleavages and competition, thus often driving politics to a zero sum game. This is to say that violence may be a structural component of authoritarian rule but its price may sometimes be too high, bringing into necessity negotiated forms of regulation.

Actually, the regulation of pluralism is a permanent negotiation between actors with unequal access to resources, a system of interactions made of constraints and opportunities. Moreover, regulation must be considered as a process, a technology of power which, from this perspective, is not identified with any political regime, democratic or not, in particular. Thus, to regulate is not a matter of democratic conviction but a strategic necessity aiming at reducing the political cost of domination, stabilizing the regime by bringing to it social supports, and channelling identity claims. With very few exceptions, all Arab and African authoritarian regimes have put in place various forms and procedures of regulation, either by co-opting prominent or highly symbolic figures from the other groups, or by building trans-communitarian networks based on common economic interests. This was the case in Saddam's Iraq at its peak and this is the case in Assad's Syria. In Africa South of the Sahara, this politics is known as the politics of regional balance, defined as the capacity of the authoritarian regime to incorporate figures of the main ethno-regional groups in order to reduce centrifugal pressures and to give the appearance of social and political consensus. Côte d'Ivoire under FXB and Cameroon until now are

exemplary cases of this mode of regulation which, of course, is ultimately a system of inclusion and exclusion, with insiders and outsiders. This mode of regulation may of course have advantages as far as it prevents ties of blood to degenerate into rivers of blood, to put it like D. Horowitz (1984: 684), but it must not be confused with power sharing while it is only limited association with power.

From this point of view, the available institutional frameworks like federalism and a consociational system may organize power sharing and peaceful competition for power in plural societies. It is thus not surprising that these formulas appear very seductive in the context of democratic transitions. Federalism already exists in Africa, mainly in Nigeria and Ethiopia, though there are significant differences between the two models, and Iraq has been experiencing it for some years now, with its own specificities. Lebanon is in the Arab world the only case of consociational democracy based on the unequal access to power of the 18 different religious groups officially recognised. It would be interesting to analyse each case and to evaluate its political efficiency but I prefer to insist on the idea that there is no ideal system. A power sharing system is not necessarily the solution and a majority based one does not inevitably lead to tyranny. In Nigeria, federalism was conceived as a way to stabilize the country but it has resulted in the exacerbation of local identities. Moreover, federalism seems unable to prevent the hardening of religious and sectarian conflicts, and to oppose *Boko Haram*. In Iraq, federalism, a solution largely imposed by the United States, has identically exacerbated the cleavages between *Sunnis*, *Xia* and *Kurds*. So is the case with Lebanon where, as we know, the consociational system did not prevent the civil war that the country faced from 1975 to 1990. What these three examples suggest is that a power sharing system may have effects totally opposed to those which are expected, and mainly a hardening rather than a softening of cultural cleavages. But separation is not necessarily the alternative solution. In Sudan, the independence of the South, strongly supported by what is called the international community, was perhaps inevitable but it still has not led to peace with the North. Whatever the system may be, its efficiency ultimately depends on the will of people to live together and on the elite's capacity to compromise. This is true for Arab and African countries but it is also true for our European countries where recent events show that even elites who are supposed to have a strong democratic culture are not always ready to compromise.

These popular uprisings were largely unpredicted by political scientists though some of them pointed the growing social, economic and political unrest in many parts of the Arab world during the recent years. While their outcome remains uncertain. This round table aims at addressing some theoretical and epistemological questions posed to political science by Arab revolutions, in the light of African democratic transitions, likely to suggest useful analytical elements for a better understanding of the future of these revolutions.

The outcomes of Arab popular uprisings remain deeply uncertain as is the perspective of an authentic democratization. From this point of view, it is interesting to note that, despite the hopes expressed by many Arab and non-Arab observers, the “domino effect” of these uprisings proved to be limited and many Arab authoritarian regimes were not concerned by this wave or succeeded in neutralizing political and social contestation. Indeed this capability poses new questions to social sciences and underlines once again the resilience of Arab authoritarianism. Nevertheless, these uprisings have disqualified once for all the idea of an Arab or Muslim authoritarian exceptionalism. At the same time, they question the way social sciences, and mainly political science, have until now approached the issues of political change, authoritarianism, or democracy and democratization in the Arab world. It is more than time now for political science to draw theoretical and epistemological lessons from these uprisings.

References

- Badie B. (1984). « Les ressorts culturels du totalitarisme » in Hermet G., (dir.), *Totalitarismes*. Paris: Economica.
- Baker G. (1999). «The taming of the idea of civil society». *Democratization* n.º 39, p. 1-4.
- Camau M., Geisser V. (2003). *Le Syndrome Autoritaire: Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Courbage Y., Todd E. (2007). *Le Rendez-vous des Civilisations*. Paris: Editions du Seuil.
- Gause, III F. (2011). «Why Middle East studies missed the Arab Spring: the myth of authoritarian stability”. *Foreign Affairs*, July / August, pp. 81-90.
- Haenni P. (2005). *L’Islam de Marché : L’autre Révolution Conservatrice*. Paris: Editions du Seuil.
- Haenni P., Holtrop T. (2002). «Mondaines spiritualités: Amr Khâlid, ‘shaykh branché’ de la jeunesse dorée du Caire». *Politique Africaine* n.º87, pp. 45-68.
- Hammoudi A. (2001). *Maîtres et Disciple : Genèse et Fondements des Pouvoirs Autoritaires dans les Sociétés Arabes - Essai d’Anthropologie Politique*. Paris: Maisonneuve et Larose.
- Hibou B. (2006). *La Force de l’Obéissance: Economie Politique de la Répression en Tunisie*. Paris : La Découverte.
- Horowitz D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Otayek R., Soares B. (2007). «Introduction: Islam and Muslim politics in Africa» in B. F. Soares and R. Otayek (eds.), *Islam and Muslim Politics in Africa*. New York: Palgrave MacMillan, pp. 2-24.
- Polanyi K. (1983). *La Grande Transformation*. Paris: Gallimard.

Said E. (2003). *Orientalism: Western Conceptions of the Orient*. London: Penguin Classics.

Seurat M. (2012). *Syrie, l'Etat de barbarie*. Paris: PUF.

Sharabi H. (1988). *Neopatriarchy: A Theory of Distorted Change in Arab Societies*. Oxford: Oxford University Press.

Stepan A., Robertson G.-B. (2004). "Arab, not Muslim exceptionalism". *Journal of Democracy* n°4, pp. 140-146.

O Combate à Radicalização no Extremismo Islâmico: a Contrarradicalização e a Des-radicalização

Francisco Jorge Gonçalves

Doutorando em Ciência Política, Relações Internacionais e Segurança e Defesa no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Licenciado em Direito e em História. Técnico Superior na Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP). Autor da obra "O Islamismo Radical e o Combate às suas Ameaças: da Dawaa à Jihad" (Diário de Bordo Editores, 2011).

Resumo

Em termos académicos tem sido despendido bastante esforço para compreender o processo de radicalização islâmica, embora escasseiem os estudos sobre o processo de desradicalização, no qual um extremista renuncia à violência, deixa um grupo ou um movimento - ou rejeita uma visão radical do mundo.

Importa assim perceber o combate à radicalização islâmica, comparando os programas implementados em países do Médio Oriente e Ásia com os da Europa, analisando as diferentes estratégias e alguns desafios para no final se extraírem algumas conclusões.

Abstract

The Fight against Radicalization in Islamic Extremism: Counter-radicalization and Deradicalization

Plenty of research focus has been made trying to understand the radicalization process of Islamic extremism, although there is a scarcity of the studies concerning the process of de-radicalization under which an extremist renounces violence, abandons a group or movement, or rejects a radical vision of the world.

For that matter it is important to understand the Islamic de-radicalization process, comparing programs implemented in the Middle East and Asia with those in Europe, analyzing their respective strategies and some of its challenges, to extract some conclusions.

“A contrarradicalização não procura criminalizar pessoas e nenhuma das suas atividades visa obter acusações a serem utilizadas pela Procuradoria. Visa apenas contrariar as narrativas extremistas no mercado das ideias.”

Neumann (2011)

“(…) O processo de desradicalização não é meramente a radicalização em sentido contrário: a desradicalização possui fatores específicos – alguns dos quais são bastante diferentes daqueles associados ao processo de radicalização.”

Rabasa *et al.* (2010)

O Processo de Radicalização no Extremismo Islâmico: Modelos Conceituais e Dificuldades Metodológicas

Como primeira referência, importa salientar de que o conceito de “radicalização” não é um termo absoluto, possuindo diferentes conotações, confundindo-se com conceitos similares (v.g. ativismo), assim como é variável consoante os contextos – resultando daí diferentes aceções do termo radical (Sedwick, 2010: 479-494). Além disso, a radicalização, enquanto processo, não é por definição específico de um cidadão particular, de um grupo ideológico, étnico, político ou religioso. Apesar disto, o presente trabalho apenas analisa a radicalização no extremismo islâmico.¹

Por outro lado, o próprio conceito de processo de radicalização entronca nas mesmas dificuldades metodológicas, porquanto um dos poucos consensos nesta área entre académicos é o de que não existe um caminho² que descreva o processo de radicalização (Vidino 2011a: 400). Ora, se “nem todos os que se radicalizam são terroristas, todavia todos os terroristas passaram por um processo de radicalização” (Ranstorp *et al.*, 2010: 30). Isto significa que é necessário distinguir entre dois tipos de processo de radicalização: a radicalização cognitiva, a qual consiste num processo em que o indivíduo está contra as

1 Entende-se por extremismo islâmico a adoção de uma ideologia que se designa por islamismo (ambos os termos são sinónimos no presente trabalho). Entende-se por islamismo a «forma de teoria e prática política que tem como objetivo o estabelecimento de uma ordem política islâmica no sentido de um Estado cujos princípios de governação, instituições e sistema político deriva diretamente da sharia.» Mandaville (2007: 57).

2 Veja-se a introdução à extensa literatura sobre o processo de radicalização feito por Ranstorp *et al.* (2010: 1-17).

ideias da sociedade e as quer substituir por uma nova estrutura completamente diferente. Ao invés, na radicalização violenta – o indivíduo usa a violência para implementar as ideias do radicalismo cognitivo.

Posto isto, entende-se como radicalização o processo de adoção de um sistema de valores extremistas, contrárias à ordem vigente, com o objetivo de provocar uma alteração na ordem social, podendo incluir a vontade em usar, apoiar ou facilitar o recurso à violência.³ No que tange a modelos conceptuais do processo de radicalização, é patente a existência de uma grande variedade, a esmagadora maioria apenas circunscrita ao processo da radicalização violenta, alguns à radicalização cognitiva – sendo escassos os modelos que analisam simultaneamente a radicalização violenta e a radicalização cognitiva.

Relativamente ao processo na radicalização violenta importa trazer à colação os modelos de Silber/Bhatt (2007),⁴ e de Sageman (2004),⁵ os quais descrevem as etapas (ou fatores) de indivíduos que aceitaram o recurso à violência – que se denomina *jihadização*. De facto, o modelo conceptual de Silber/Bhatt (2007: 21-44) é composto por quatro etapas: pré-radicalização; autoidentificação; doutrinação e *jihadização*,⁶ ao passo que no modelo de Sageman (2008: 71-78) as etapas são as seguintes: revolta moral; guerra contra o islão; conexão com experiência pessoal e mobilização através de redes.⁷

3 Esta definição segue de perto a proposta por Allen (2007: 4). Contudo, como assinalam Brandon e Vidino (2012b: 9) aquela definição encontra-se circunscrita à radicalização violenta.

4 O quadro conceptual foi criado tendo por base a seguinte amostragem: célula de Madrid; célula de Hofstad, célula de Melbourne (liderado pelo Sheik Abdul Benbrika, e desmantelada pela operação Pendennis em novembro de 2005) e a célula de Toronto, composta por 18 indivíduos e desmantelada em junho de 2006 (Silber, Bhatt, 2007: 21-44).

5 Originalmente, Sageman (2004: 185-189) desenvolveu o seu quadro conceptual com base numa amostragem de 172 biografias de terroristas. O presente modelo é quase idêntico ao anterior com a exceção da 4.^a etapa, em que o autor dá uma grande ênfase à mobilização pelas redes (Sageman, 2008: 71-88).

6 No que diz respeito à primeira etapa (não representa propriamente o início do processo de radicalização) pretende sustentar que apesar de não existir um perfil típico do indivíduo radicalizado, existem traços comuns que podem ser identificados (v.g. jovens muçulmanos, pertencentes a uma classe média). Verdadeiramente é a 2.^a etapa que representa o início do processo de radicalização para os indivíduos com as características apontadas na primeira etapa, no qual o indivíduo se inclina para a religião islâmica em decurso de uma crise de identidade. Na terceira etapa, o indivíduo aceita a visão binária do mundo defendido pelos *jihadistas* (fieis e infiéis), no qual a sua religiosidade é direcionada cada vez mais em termos políticos. Finalmente, na última etapa, o indivíduo adere a um grupo aceitando a violência como meio político legítimo (Silber e Bhatt, 2007).

7 Na primeira etapa, surge um sentimento de revolta moral contra uma situação, ou um evento que é percecionado como injusto (v.g. invasão do Iraque) e que importa corrigir. Na 2.^a etapa adquire-se a perceção de o islão está sob ameaça – e que é necessário defendê-lo. Por seu lado, na 3.^a etapa, verifica-se uma situação pessoal (v.g. morte de um familiar, perda de emprego)

Relativamente à radicalização cognitiva, saliente-se o modelo conceptual proposto por Wictorowicz (2005), que tem como base uma amostra composta por indivíduos que aderiram ao *al-mujharidoun*⁸ (grupo islamita não violento) e aquele é composto por quatro etapas:⁹ Abertura cognitiva; busca religiosa; alinhamento da identidade e socialização.

É certo que subsistem diversas dificuldades metodológicas na análise do processo de radicalização, mormente na compilação de fontes primárias devido à falta de pesquisa sobre os indivíduos – e a sua pouca vontade em colaborar (Bartlett, Birdwell, King, 2010: 46-47). Na verdade, os lapsos em diversos estudos entretanto surgidos estão relacionados com as fontes utilizadas (na esmagadora maioria são fontes secundárias) para extrair as conclusões que determinam o processo de radicalização. Ora, estas fontes têm falhas, e mesmo que sejam fidedignas (o desafio consiste em verificar a sua veracidade) apenas revelam a idade da pessoa, o estado civil, e alguns hábitos sociais e educacionais – podendo revelar aspetos mais íntimos como as opções políticas e traços de personalidade. Todavia, estes elementos não capturam a natureza intrincada e íntima do processo psicológico que leva um indivíduo a radicalizar-se (Vidino, 2011a: 398-399).

Ora, apesar destas dificuldades metodológicas, o certo é que já existem estudos que se baseiam em bastantes fontes primárias, especialmente sobre o processo de radicalização violenta. A título meramente exemplificativo, estão publicadas as entrevistas com *jihadistas* (Khodrokhavar, 2005), e inclusive alguns *jihadistas* publicaram as suas memórias, salientando-se: Shoebat (2005), Nasiri (2006), Collins (2006), Sallem (2009). Além disso, alguns *jihadistas* já colaboraram extensivamente com as Forças e Serviços de Segurança.¹⁰

que faça o indivíduo percecionar que a revolta moral e o ataque ao Islão adquirem significado e que o próprio é vítima desse expediente. Finalmente, a última etapa corresponde à junção a um grupo terrorista *jihadista* (ou à criação de uma célula autónoma), na qual a internet adquire uma especial relevo na tomada desta decisão (Sageman, 2008).

- 8 Denomina-se “os emigrantes” e foi fundado por Omar Bakri em 1983. Apesar de ser considerado um grupo islamita não violento, o certo é que pretendia implementar um Estado Islâmico em qualquer território onde os muçulmanos residissem, bem como apregoava o uso da violência em diversas partes do mundo (Wiktorowicz, 2005).
- 9 A primeira etapa é o resultado de uma crise pessoal (*v.g.* perda de um familiar; emprego, ou até uma discussão com um membro de um grupo islamita) que torna o indivíduo recetivo a ideias que não seriam equacionadas se a crise não tivesse ocorrido. Na segunda etapa, a recetividade do indivíduo começa a ser direcionada para a religião, mormente para as ideias transmitidas por um grupo islamita. Na terceira etapa, a sua identidade é redefinida de acordo com uma “identidade islâmica”, incompatível com os valores das democracias liberais, ao passo que na última etapa, o indivíduo junta-se a um grupo – abraçando a respetiva ideologia (Wiktorowicz, 2005).
- 10 Aponta-se o exemplo da célula de Buccinasco (sediada em Milão), no qual dois membros (Riadh Jelassi e Lazhar Tlili) descreveram o processo de radicalização no extremismo islâmico.

O mesmo sucede com a radicalização cognitiva, pois antigos islamitas não violentos também publicaram as suas memórias como Gartenstein-Ross (2007), ou Husain (2007) e Nawaz (2012), antigos islamitas não violentos, que pertenceram ao *Hizb ut Tahrir* e fundaram a *Quilliam Foundation*.

Aliás, a própria comparação com os diferentes modelos permite que se encontrem temas recorrentes (embora com nomenclaturas diferentes), tais como a da queixa, a crise de identidade, o tema da ideologia que conectada com a queixa canaliza para uma diferente direção. Este agrupamento de temas é denominado como «a narrativa», por autores como Ranstorp *et al.*, (2010: 15) e Nawaz (2010).

Por conseguinte, perante este contexto, como salienta Neumann (House of Commons, 2012: 10), existe um bom conhecimento acerca dos fatores (ingredientes) da radicalização embora sublinhe que “(...) não sabemos tudo sobre a forma como estes ingredientes se misturam, como cozinhar a receita”.

O Combate à Radicalização: a Contra-Radicalização e a Desradicalização

Diga-se, desde já que o comportamento humano é (e será sempre) imprevisível, pelo que o processo de radicalização no extremismo islâmico não é diferente, podendo ser controlado – mas nunca inteiramente resolvido, porquanto: “a inexistência de uma teoria global que explique o fenómeno, reflete não o falhanço dos académicos, mas a natureza multifacetada do fenómeno.” (Vidino, 2010a: 11).

No que concerne ao combate à radicalização no extremismo islâmico é necessário acautelar (e distinguir) dois tipos de situações: evitar que os indivíduos se radicalizem (contrarradicalização) e, por outro lado, combater os indivíduos já radicalizados (desradicalização). Para esse efeito, é fundamental encetar políticas de contrarradicalização que tornem as diversas comunidades de “muçulmanos sociológicos”¹¹ resistentes ao extremismo islâmico, assim como é imprescindível criar (e manter) programas de desradicalização a serem frequentados por indivíduos radicalizados.

Porém, os conceitos operativos de contrarradicalização e de desradicalização abarcam realidades complexas, pelo que é necessário os precisar. Efetivamente, ao invés do que sucede com o contraterrorismo, cujas medidas estão direcionadas para os terroristas, a contrarradicalização foca-se nas comunidades para evitar o

Estes dois tunisinos passaram centenas de horas a colaborar com investigadores e psicólogos sobre os aspetos mais íntimos das suas vidas enquanto militantes. Ademais, o seu testemunho foi corroborado pelas investigações efetuadas pelas autoridades italianas àquela célula, sendo “(...) certamente credível e coerente.” (Vidino, 2011a: 398-418).

11 No que tange ao enorme manancial de variáveis presentes nas diversas comunidades islâmicas a residir na Europa (v.g. diferentes origens étnicas, linguísticas, práticas religiosas), acompanhamos Pinto (2006: 15), Fernandes (2006: 15) e Roy (2007: 60), na utilização da terminologia “muçulmanos sociológicos”.

recrutamento dos seus membros para grupos terroristas e para grupos islamitas não violentos. Na realidade, nenhum dos instrumentos de contrarradicalização são coercivos e o objetivo visa fortalecer aquelas comunidades para que se tornem resistentes ao extremismo islâmico (Vidino, 2011b). Além disso, os Serviços e Forças de Segurança desempenham um papel importante porque são o rosto visível do governo junto de muitas comunidades e, ao invés de se tornarem num motivo de um rol de queixas, devem ser alvo de confiança por parte das comunidades (Neumann, 2011: 19).

Registe-se ainda que o presente artigo apenas analisa a desradicalização individual – e não a desradicalização coletiva.¹² Além disso, a desradicalização distingue-se da desprogramação, realidade específica da saída de indivíduos de cultos messiânicos.¹³ Importa ainda salientar que a maioria dos estudos incide sobre a desradicalização violenta (*v.g.* um indivíduo que abandona uma organização terrorista), havendo uma reduzida investigação sobre a desradicalização cognitiva (*v.g.* um indivíduo que abandona uma organização islamita não violenta).

Finalmente, importa ainda distinguir entre desradicalização e afastamento (Aivd, 2011: 14) porquanto nesta situação, apesar de o indivíduo modificar o seu comportamento – não repudia uma visão radical. Ao invés, na desradicalização verifica-se um processo de mudança do sistema de valores do indivíduo, que rejeita a ideologia extremista e aceita os valores tradicionais da sociedade. Todavia, mesmo o conceito de afastamento na radicalização violenta implica uma clarificação, porquanto um indivíduo que continue a pertencer a uma organização terrorista ainda que não pratique a violência, apelidado “mudança de papel”, não deve ser enquadrada no afastamento.¹⁴ De igual forma, também não deve ser enquadrado no afastamento, aquele extremista que começa a distinguir entre alvos legítimos (como militares) e alvos ilegítimos (como civis) – denominado “afastamento seletivo” (Rabassa *et al.*, 2010: 6).

Posto isto, entendemos como desradicalização, o processo pelo qual um indivíduo abandona um sistema de crenças extremista e cessa o seu envolvimento em qualquer forma de radicalização.

12 No que tange a diferenças entre desradicalização individual e coletiva ver Rabasa *et al.* (2010: 167). Ademais, para uma análise detalhada do processo de desradicalização coletiva ver Ashour (2009).

13 Ora, na desradicalização o diálogo é voluntário (ao contrario da desprogramação) e baseia-se na assunção de que o participante é um bom crente mas que aderiu a uma interpretação incorreta do Islão. Em sentido inverso, na desprogramação os membros do culto não possuem liberdade de pensamento devido aos métodos de controlo empregue pelos líderes do culto (Rabasa *et al.*, 2010: 30).

14 Em sentido inverso, Horgan e Braddock (2010: 280) enquadram a «mudança de papel» no afastamento.

Ora, ao contrário do que sucede com o processo de radicalização, sobre o qual existem a construção de modelos conceituais que explicam o respetivo processo, diferentemente são bastantes escassos os modelos conceituais respeitantes ao processo de desradicalização – onde as amostragens são escassas. Para o efeito importa trazer a terreiro o modelo de Rabassa *et al.*, (2010) embora aquele esteja centrado na desradicalização violenta, mais concretamente de indivíduos que abandonam um grupo *jihadista* – e não o caso do denominado “lobo solitário”.¹⁵

Para Rabassa *et al.* (2010: 13-25) existem quatro etapas (progressivas) no processo de desradicalização: a abertura cognitiva; custo benefício de manutenção ou saída do grupo; a decisão de saída e finalmente a criação de uma nova identidade e reintegração na sociedade.

Relativamente à primeira etapa do processo de desradicalização esta começa com um “clique” (um evento ou uma série de eventos) que questiona o indivíduo quanto ao seu comprometimento com uma organização terrorista. De facto, neste momento em que as evidências emergem e contradizem as crenças do indivíduo, verifica-se uma abertura cognitiva, significando que o indivíduo está receptivo a ideias diferentes (Rabassa *et al.* (2010, 14).

Na segunda etapa o indivíduo começa a considerar os pros e os contras de abandonar uma organização terrorista, numa perspetiva de custo benefício sendo que em última análise, um indivíduo terá de superar os denominados “obstáculos de saída” – que são os custos expectáveis resultantes da decisão de abandonar a organização¹⁶ (Rabassa *et al.*, 2010: 17). Pois bem, a probabilidade de um indivíduo abandonar uma organização terrorista é proporcional ao nível de lealdade para com o grupo terrorista – e que pode ser medido em três níveis: laços emotivos, laços pragmáticos e laços ideológicos.¹⁷

Na terceira etapa consubstancia-se na decisão de saída da organização e que funciona como um ponto de viragem, podendo esta – para evitar o confronto - ser uma decisão mantida em segredo (Rabassa *et al.*, 2010: 19).

15 Sobre o que abarca esta tipologia conceitual, e a sua distinção face a outras tipologias de atacantes individuais consultar Pantucci (2011: 14-29).

16 Por exemplo, pelo facto de um indivíduo abandonar um *gang*, tal não significa que os seus antigos membros continuem a tratá-lo como se pertencesse ao mesmo, assim como a polícia pode continuar a persegui-lo da mesma forma (Rabassa *et al.*, 2010: 17).

17 O laço emotivo é uma ligação emocional a outros membros da organização e ao grupo em si mesmo. O laço pragmático refere-se aos fatores que tornam difícil a saída do grupo, como recompensas materiais e castigos. Finalmente, o laço ideológico justifica as ações que o militante é chamado a praticar e as dificuldades que deve suportar para alcançar os objetivos do grupo. De resto, este laço ideológico é bem mais acentuado pois a sua saída implica desobedecerem ou renunciarem às suas crenças religiosas (Rabassa *et al.*, 2010: 18).

Finalmente, no que concerne à última etapa, a mudança do seu sistema de valores e a sua reintegração na sociedade não está isenta de riscos. Na verdade, se um antigo militante abandona uma organização mas regressa a uma comunidade com simpatias radicais – poderá haver o perigo de uma recidiva, especialmente porque alguns grupos islamitas costumam recrutar familiares (Rabasa *et al.*, 2010: 21).

Posto isto, importa analisar a lógica inerente aos programas de desradicalização, porque muitos países têm o dilema sobre o que decidir relativamente aos extremistas que estão detidos em estabelecimentos prisionais. Ora, devem ser reabilitados e posteriormente libertados ou é inevitável o seu regresso à violência, pelo que devem permanecer detidos indefinidamente? (Rabasa, *et al.*, 2010: 3). Aliás, foi esta última opção subjacente à Administração Bush relativamente a Guantánamo¹⁸- e que se manteve com a Administração Obama.

Por outro lado, relativamente a dificuldades metodológicas, no processo de radicalização o problema consiste em determinar a razão por que os indivíduos se radicalizaram – mais do que propriamente verificar se estão radicalizados. Diferentemente, no processo de desradicalização, a dificuldade consiste em verificar se os indivíduos efetivamente se desradicalizaram – e não apenas o processo de desradicalização. Isto é particularmente relevante nos casos dos extremistas islamitas que frequentemente participam em programas de desradicalização depois de serem detidos e possuem bastantes incentivos para mistificar as suas crenças com o objetivo de assegurarem a sua liberdade (Rabasa *et al.*, 2010: 7).

Perante este contexto, como se deve avaliar um programa de desradicalização, nomeadamente o seu sucesso? Realmente é mais difícil avaliar este tipo de programas, porquanto estão centrados pela negativa: a percentagem de indivíduos que

18 Porventura a opção pelo não encerramento de Guantánamo por parte da administração Obama reside no fato de cerca de 20% dos reclusos que foram libertados terem retomado as suas atividades terroristas. Inclusivamente, alguns destes antigos reclusos até foram alvo de programas de desradicalização por parte da Arábia Saudita (Rabasa, *et al.*, 2010: 3). Sobre a utilização da tortura em Guantánamo recorrendo ao *water-boarding* é preciso trazer à liça que nenhuma ameaça iminente foi evitada pelo facto de ter sido usada sobre Khalid Sheikh Mohammed (mentor dos ataques do 11 de setembro). Aliás, o documento correspondente já foi desclassificado e esclarece que depois de 183 sessões de *water-boarding* ele deu informação sobre o atentado no aeroporto de Heathrow, mas não devido à técnica mas porque pensava que outro operacional da *Al-Qaeda* (Ramzi bin al-Shibh) já teria fornecido essa informação. Ora, sobre o *water boarding*, importa referir de que é o governo dos EUA que considera como tortura, já que houve oficiais japoneses que foram julgados e executados por a utilizarem contra militares americanos na II guerra mundial - e que é um crime de guerra a sua utilização. Testemunho do antigo agente do FBI, Ali Soufan (House of Commons, 2012: 23).

Sobre o interrogatório a Khalid Sheikh Mohammed consultar http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/15_03_07_mohammed_transcript.pdf. No que concerne às técnicas de interrogatório e as suas reservas por parte de agentes do FBI e da CIA ver Soufan (2011).

não se tornou terrorista (radicalização violenta) devido a este tipo de programas (Vidino, 2010: 9). Para avaliar o seu sucesso, deve ser fixada uma percentagem com o objetivo de provar (ou não) que a maioria dos extremistas violentos deixou de participar em atividades violentas (Rabasa, *et al.*, 2010: 36).

As Diferentes Estratégias de Contrarradicalização e Desradicalização: Médio Oriente e Ásia *versus* Europa

Desde já, importa referir que nos países do Médio Oriente e da Ásia¹⁹ face à quantidade de indivíduos envolvidos na radicalização violenta, com uma percentagem elevada pertencentes a grupos terroristas *jihadistas* (e detidos em estabelecimentos prisionais), o ênfase é colocado em programas de desradicalização – do que propriamente em políticas de contrarradicalização. Ademais, é dado um especial relevo à religião islâmica (à sua versão, entendida como moderada), como antídoto no combate ao islamismo.²⁰

Importa ainda referir que os Estados não têm todos os meios para combater o extremismo islâmico, alguns usando os mecanismos da sociedade civil, como *soft power*, e especialmente como contrarradicalização (Hamed, 2012: 10). Na verdade, a intervenção da sociedade civil providencia novas ideias e fortifica o papel do Estado através do reforço do papel das associações e das comunidades locais – que estão em contacto direto com os indivíduos e grupos. Por outro lado, não existe uma fórmula que lide com todos os casos do extremismo violento, mesmo numa única região ou país, porquanto a contrarradicalização e a desradicalização têm de levar em linha de conta, a cultura, história, tradições e legislação de cada país (Hamed, 2012: 1-2).

Ora, ao estudar a contrarradicalização e a desradicalização de alguns destes países apontam-se fatores chave para um programa sucesso: o papel das famílias; o papel da sociedade civil; a qualidade dos clérigos e dos académicos envolvidos e o apoio popular. Além disso, determinados programas são confrontados com a necessidade de realojar os indivíduos para ambientes que propiciem ao afastamento e à desradicalização. Por outro lado, os programas de desradicalização têm como

19 O presente trabalho delimitou a sua análise a oito países: Argélia, Bangladesh, Egito, Jordânia, Malásia, Marrocos, Arábia Saudita, Iémen. Destes, alguns procuram evitar mais radicalização nas suas sociedades – através da implementação de políticas de contrarradicalização (*v.g.* Marrocos e Bangladesh).

20 Quanto a este aspeto, os conteúdos dos seus programas teológicos devem ser abordados de uma forma cautelosa. Realmente, como o problema daqueles países é o terrorismo doméstico, o seu enfoque é considerar inaceitável essa justificação religiosa, na base em que o governo é islâmico ou que o país não está ocupado – mas podem condescender sobre o terrorismo noutras partes do globo. Consequentemente, esta aproximação resolve os problemas de segurança do país, mas não procede à desradicalização dos militantes (Rabasa *et al.*, 2010).

objetivo alterar as atitudes dos familiares de antigos radicais ao providenciarem apoio emocional e financeiro, pois tais medidas poderão levar ao desenvolvimento de um apoio moderado necessário para que o afastamento se torne permanente. Além disso, como a pertença a um grupo radical é uma atividade a tempo inteiro, logo é primordial que um antigo extremista encontre um emprego e se sinta capaz de dar conforto à sua família – sendo uma peça fundamental nos programas de desradicalização (Rabasa, *et al.*, 2010: 21).

Posto isto, importa centrar a nossa atenção para os programas implementados pela Malásia e Arábia Saudita – especialmente os programas de desradicalização, ministrados dentro dos estabelecimentos prisionais. No que tange à Malásia, foi dado um grande enfoque ao combate à clarificação de conceitos religiosos. Para o efeito, são utilizados imãs vindos de Jakim (o departamento de religião do Estado) que providenciam sessões aos reclusos assim como trabalham de perto com os académicos para produzir programas específicos. Além disso, foram também convidados professores universitários, respeitados pela sua independência em relação ao governo, que visitavam os reclusos uma vez por semana. De resto, estas discussões típicas incluíam o conceito de *jihad*, a jurisprudência islâmica, a interpretação correta do Islão – assim como a posição do Islão em relação a outras raças e religiões. Por outro lado, o programa da Malásia continua após a concessão da liberdade condicional ao (agora) ex-recluso porquanto aquele continua a ter apoio religioso e outro tipo de assistência para a sua reintegração na sociedade. No fundo, com esta forma de monitorização ficam mais reduzidas as hipóteses para retomar o comportamento extremista (Hamed, 2012: 28).

Relativamente à Arábia Saudita, o programa de aconselhamento começa com o *al-Munasah* (conselho), onde os reclusos são voluntariamente sujeitos a sessões individuais e de grupo, quer de curto termo (duas semanas) quer de longo termo (seis semanas). Aquando da concessão da liberdade condicional, os indivíduos que tinham colaborado, moderado as suas posições, e renunciado à violência, são colocados num edifício (denominado casa do meio caminho) em Rihad (Hamed, 2012: 38). Neste edifício, os seus beneficiários recebem cursos que incluem vários programas: um programa religioso, um programa social, um programa psicológico, um programa de arte, um programa de história, no qual o denominador comum visa a correção das ideias extremistas islâmicas.

Ora, um dos aspetos que distingue este programa de outros é o papel essencial desempenhado pelas famílias dos beneficiários, onde aqueles são encorajados a visitar os seus filhos (a expensas do Estado) assim como a tomar parte dos programas, visando encorajar e aconselhar os seus filhos - e a convencê-los a regressar a casa.²¹ De resto, o programa também inclui atividades extra curriculares, como

21 Todavia, este aspeto é mais difícil de implementar, porquanto as famílias rejeitam os seus filhos devido ao embaraço causado pelas suas atividades extremistas (Hamed, 2012: 38).

atividades desportivas, em que todos tomam parte, incluindo o pessoal da segurança.²²

Tal como sucede com o programa da Malásia, a Arabia Saudita concede benefícios aos indivíduos, como a atribuição de bolsas (facilitando o prosseguimento dos estudos), a procura de emprego, e até facilitando o casamento para os indivíduos solteiros, visando o seu envolvimento em responsabilidades familiares e afastá-los de atividades extremistas.²³ Porém, este programa não é isento de críticas, não se devendo replicar o programa de desradicalização da Arábia Saudita nos países democráticos (Neumann, 2011: 24), na parte respeitante à questão religiosa. Na verdade, a interpretação religiosa saudita procura validar a legitimidade da casa de Saud, como a única autoridade na interpretação do Islão – e não a compaginar com os princípios democráticos de um Estado de Direito (Boucek, 2008: 3).

Ao invés do que sucede nos países do Médio-Oriente e da Ásia, na Europa o tónico é colocado em políticas de contrarradicalização, com um menor ênfase em programas de desradicalização. Além disso, o enfoque é colocado na difusão dos princípios basilares de um Estado de Direito – em detrimento da divulgação de um entendimento moderado da religião islâmica face à ideologia do extremismo islâmico, como sucede com os programas de combate à radicalização implementados pela Holanda²⁴, Dinamarca²⁵ e Noruega.²⁶

Relativamente à Holanda²⁷ o processo de radicalização é encarado como um fenómeno de juventude que ocorre quando indivíduos isolados estão na procura de uma identidade e de um lugar na sociedade. Isto significa que, como o governo holandês atribuiu a radicalização a problemas sociopolíticos, e não a problemas religiosos, a sua estratégia de contrarradicalização procura especificamente fortalecer a coesão social ao facilitar a integração de jovens alienados na sociedade (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2006). De facto, as autorida-

22 O objetivo não é apenas criar um ambiente cordial mas também observar o seu comportamento. Por exemplo, aqueles que demonstram uma determinada agressividade nos jogos é indicativo que necessitam de mais sessões daquele programa (Hamed, 2012: 39).

23 Dos cerca de 3 mil indivíduos selecionados para aderir aos programas, 1400 aceitaram voluntariamente – e destes, apenas 45 voltaram a ser detidos (Hamed, 2012: 38 e 39).

24 Plano de ação holandês de polarização e de radicalização 2007-2011.

25 “Um futuro seguro e comum: plano de ação para prevenir pontos de vista extremistas e radicalização entre os jovens”.

26 “Segurança coletiva – uma responsabilidade partilhada. Plano de ação para prevenir a radicalização e o extremismo violento”.

27 No que tange à Holanda, há aproximadamente 900 mil «muçulmanos sociólogos», cerca de 5,8% da população. Historicamente o modelo holandês evoluiu de um modelo de multiculturalismo, desde a II guerra mundial até meados dos anos 60 do século XX definido como o « pilar da sociedade» (Rabasa, *et al.*, 2010: 139).

des holandesas²⁸ encaram o processo de radicalização como um subproduto de um mal-estar social que tentam corrigir reforçando a coesão social e gerindo um ambiente multicultural. Contudo, dos três programas de contraradicalização analisados é aquele que dá um maior pendor ao fator religioso ao pugnar pela necessidade de estimular diferentes formas (não extremistas) na interpretação do Islão, assim como ao encetar contactos com organizações islâmicas para aumentar a resistência ao extremismo (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2006: 22).

Por seu lado, o programa dinamarquês, possui duas componentes: a primeira encoraja jovens que pertencem a organizações radicais a saírem delas. A segunda parte é um «programa de mentor» dirigido aos jovens que já expressaram ideias extremistas ou discriminatórias. Nesta segunda situação o mentor procura que o radical encontre outras atividades e organizações embora os aspetos religiosos não sejam abordados diretamente (Government of Denmark, 2009). Tal como no programa holandês, este plano recusa desafiar expressamente a ideologia radical e prefere centrar-se em questões socioeconómicas, onde a componente da religião islâmica está ausente.

Finalmente o programa implementado pela Noruega,²⁹ não atribui um papel para ser desempenhado por organizações islâmicas ou por figuras religiosas, na medida em que se preconiza uma solução secular para resolver os problemas de identidade. Aliás, as soluções para combater a radicalização consistem na adoção de uma cultura de trabalho, a sua inserção na sociedade e respetivo envolvimento no processo democrático – ao invés de adotar formas moderadas de práticas religiosas (Norwegian Ministry of Justice and the Police, 2009).

Dilemas no Combate à Radicalização no Extremismo Islâmico: Radicalização Violenta ou Também a Radicalização Cognitiva?

Chegados a este ponto, importa dilucidar sobre a seguinte questão: realmente, a radicalização violenta coloca uma ameaça direta à segurança da coletividade e todos os programas de contraradicalização estão àquela direcionados. Mas deve um go-

28 As autoridades holandesas cedo se aperceberam que tinham que ter a confiança dos trabalhadores que lidavam com as situações de jovens em risco de radicalização. Para o efeito, os trabalhadores necessitavam ter a perceção de que as suas ações não se reconduziam a situações do tipo “encontrar o terrorista” mas antes a intervenções baseadas no melhor interesse do jovem a ser reportado. Na verdade, tal como se sinalizaria pessoas que tinham tido problemas com drogas ou sofreram abusos, as pessoas que se radicalizam também precisam de ajuda, pelo que citavam o exemplo de Nick Reilly, o cidadão britânico que se converteu ao Islão e que foi convencido pelos seus recrutadores a se detonar num restaurante em Exeter em 2008, pois sofria de uma perturbação do espectro do autismo: Síndrome de Asperger (Brandon, Vidino, 2012b: 41).

29 É composta por cerca de 150 mil “muçulmanos sociológicos”, a maioria pertencente a três grupos étnicos: paquistanês, somali e árabe (Brandon, Vidino, 2012b: 59).

verno também combater a radicalização cognitiva? Vejamos duas posições distintas sobre este assunto.

Para alguns autores, a radicalização cognitiva deve ser tratada como um problema social e não como uma ameaça derivada da *Al-Qaeda* (Bartlett, Birdwell, King, 2010: 14). Além do mais, estes esforços são distintos de programa de contrarradicalização e podem fazer com que as diversas comunidades de «muçulmanos sociológicos» criem a percepção de que os diferentes governos as encaram como um problema de segurança. Contudo, outra posição sustenta que a radicalização cognitiva está a aumentar, funcionando como um desafio para as Forças e Serviços de Segurança, porquanto a radicalização pode (ou não) ser uma etapa para o terrorismo. É certo que numa sociedade democrática, as ideias radicais devem ser permitidas – embora devam ser objeto de contraditório. Por exemplo, de acordo com o relatório da Câmara dos Comuns (House of Commons, 2012: 11) estará a verificar-se um maior apoio ao extremismo não violento, alimentado por sentimentos de alienação e apesar de isto não constituir uma ameaça terrorista específica ou uma etapa obrigatória para a radicalização violenta³⁰ é, em qualquer dos casos, um grande desafio para a sociedade e para as Forças e Serviços de Segurança em particular.³¹

Por outro lado, os percursos de indivíduos como Zacarias Mousasaoui, Richard Reid, Djamel Beghal, José Padilla, Richard Reid, John Walker Lindhl (entre muitos outros), são elucidativos de que, em alguns casos, o processo de radicalização se iniciou em grupos islamitas não violentos. Aliás, as amostras de Silver/Bath (2007) e de Sageman (2008), são reveladoras de que diversos indivíduos iniciaram o seu processo de radicalização em grupos não violentos e depois, insatisfeitos, procuraram grupos islamitas violentos (ou constituíram células *jihadistas*).

É certo que os Serviços de Informações da Holanda (AIVD, 2004), consideram que determinados grupos islamitas não violentos podem contribuir para uma maior radicalização do indivíduo – levando à radicalização violenta. Porém, desde 2011 que as autoridades holandesas se centraram mais na radicalização violenta, especialmente devido a restrições financeiras (Brandon e Vidino, 2012b: 69). Deste modo, sem prejuízo de também se analisar a radicalização cognitiva, os maiores esforços devem concentrar-se na radicalização violenta.

Objetivo: Afastamento ou Desradicalização?

Como primeira referência, importa salientar que é mais fácil atingir o objetivo do afastamento do que o da desradicalização – e a legislação penal europeia apenas está preparada para essa eventualidade. A título de exemplo, no que tange ao processo de

30 Saliente-se que apenas 250 pessoas foram condenadas na Grã-Bretanha por crimes ligados ao terrorismo *jihadista* desde o 11 de setembro de 2001 (House of Commons, 2012: 12).

31 Testemunho de Peter Neumann (House of Commons, 2012: 11).

«Pentito» (arrependimento) as autoridades italianas apenas exigem o abandono da violência – mas não a desradicalização. De resto, a Itália não possui um programa de desradicalização e nem faz um esforço nesse sentido (Vidino, 2011^a: 413).

Além disso, existem alguns caminhos que, pelo decurso do tempo, podem propiciar que o afastamento se consolide em desradicalização. Realmente, para evitar a dissonância psicológica, o indivíduo pode alinhar com o comportamento imposto – um processo conhecido como «racionalização». Finalmente, o esforço para justificar o seu comportamento pode inadvertidamente levar a um diálogo interno, resultando na aceitação de novas crenças (Rabasa, *et al.*, 2010: 7).

Apesar disto, se um militante apenas se afasta por razões instrumentais, então, se as circunstâncias mudarem, aquele pode novamente recorrer à violência, pelo que atingir o objetivo da desradicalização alcança efeitos mais duradouros e seguros, a médio e a longo prazo, e a desradicalização cria barreira para a recidiva (Rabasa, *et al.*, 2010: XIV).

Por outro lado, abandonar um grupo islamita que está baseado numa ideologia, não é a mesma situação do que abandonar um grupo criminoso ou um gang – que é essencialmente uma entidade não ideológica. De facto, o abandono do extremismo islâmico (baseado numa interpretação radical do Islão), produz um efeito duradouro na visão do antigo militante islamita – do que o mero afastamento (Rabasa, *et al.*, 2010: 30).

A Utilização de Princípios Basilares do Estado de Direito ou Também a Religião?

Como consabido, os programas de desradicalização dos países do Médio Oriente e da Ásia sustentam que a religião é o principal (mas não o único) fator no processo de radicalização. No essencial, consideram os extremistas como tendo absorvido uma interpretação distorcida do Islão – e consideram a sua interpretação como o antídoto. Em sentido oposto, os programas da Holanda, Dinamarca e Noruega circunscrevem a religião ao mínimo - em detrimento da difusão de valores de cidadania e de aprofundamento de valores democráticos. O que lhes importa frisar é que se os pilares são os valores e princípios democráticos de cada Estado então, esses sim, é que devem ser estimulados – em detrimento de qualquer difusão de um entendimento moderado de uma religião. No fundo, o pressuposto é o de que os Governos devem usar ao mínimo uma mensagem do que seja o bom ou o mau islão (Bartlett, Birdwell, King, 2010: 39).

Deste modo, os programas criados por alguns países europeus querem combater todas as formas de extremismo,³² não levando em linha de conta a especificidade

32 Essa aproximação com outras formas de extremismo (v.g. extrema direita), é usado para ganhar a confiança das comunidades de «muçulmanos sociológicos», embora em termos empíricos seja incorreta essa ilação (Brandon, Vidino, 2012b: 71).

do combate ao extremismo islâmico, nomeadamente a sua componente religiosa. Ora, conforme salienta Norman Benotman³³ aquando da desradicalização dos seus antigos camaradas de armas defendeu que não se podia afirmar que “(...) não existe a *jihad* no Islão”.³⁴ Verdadeiramente na desradicalização é necessário motivar alguém, em primeiro lugar, para abandonar o seu ponto de vista único, e se aquele indivíduo perfilhou uma teologia radical, terá que se lidar com essa teologia³⁵. Ora, “não há islamismo sem o Islão, mas o islamismo não é sinónimo de Islão” (Baran, Tuohy, 2011: 20). Isto significa que essa definição implica simultaneamente que o combate ao extremismo islâmico pressupõe um conhecimento sobre o Islão, assim como se deve identificar (e rebater) a “teologia do islamismo” (Baran e Tuohy, 2011).³⁶ Assim sendo, os programas de contrarradicalização devem estar preparados para intervir em termos religiosos (Vidino, 2010: 11), pois a promoção de valores nacionais e da democracia não é suficiente para o combate à radicalização (Rabasa *et al.*, 2010: 139). É certo que, atendendo à natureza secular das democracias ocidentais e à separação entre Estado e diferentes comunidades religiosas, difundir uma determinada interpretação de uma religião pode bulir com a tessitura normativa de alguns daqueles Estados. Todavia, isso não é impeditivo de que não se possa mostrar (e demonstrar) a diversidade do Islão³⁷ - em oposição à visão unívoca sustentada pelo extremismo islâmico.

O Recurso Apenas a Moderados ou Também aos Islamitas Não Violentos?

Relativamente à utilização de islamitas não violentos no combate à radicalização existem duas perspetivas: a primeira aceita que nem todas as ideias radicais sejam positivas, podendo algumas representar uma ameaça, a longo prazo, à ordem de-

33 Presidente da Quilliam Foundation e antigo comandante do Grupo de Combate Islâmico Líbio (GCIL), que o abandonou após o 11 de setembro de 2001 – tendo posteriormente condenado as ações da *Al-Qaeda* numa carta aberta a al-Zawahiri, apontando as contradições do ponto de vista teológico.

34 A solicitação das autoridades líbias, Benotman foi levado ao estabelecimento prisional de Abu Salim (em Trípoli) para convencer os seus antigos camaradas de armas a abandonarem a violência e para desacreditar a ideologia extremista - e a sua intervenção foi considerada fundamental (House of Commons, 2012: 163-176).

35 Testemunho de Rashad Ali (House of Commons, 2012: EV17).

36 No mesmo sentido, Neumann (2011: 40) pugna pela necessidade de rebater a ideologia da *Al-Qaeda*, o que implica que os líderes das comunidades de muçulmanos sociológicos precisam de ter conhecimento dos argumentos utilizados pela *Al-Qaeda* e de como os rebater - o que pressupõe que saibam apontar a contradição entre as suas palavras e a respetiva ação.

37 Por exemplo, em contraponto à versão da sharia (que corresponde ao direito muçulmano) sustentada pelos extremistas (apresentada como sendo a única conforme o Islão), o importante é mostrar de que a sharia, reconduz-se à procura da fonte de direito (que é variável) e a sua interpretação - ainda mais variável.

mocrática. Todavia, sustentam que estes islamitas não violentos estão numa posição única para influenciar os islamitas violentos – possuindo legitimidade e credibilidade para serem ouvidos pelos jovens «muçulmanos sociológicos» no caminho da radicalização.

Na verdade, diversos decisores políticos e analistas qualificam os islamitas não violentos como moderados e pugnam pela sua utilização contra os islamitas violentos acreditando que somente eles podem impedir o recurso à violência. Esta era a estratégia utilizada pelos decisores políticos em alguns países europeus (v.g. Grã-Bretanha) centrada exclusivamente nas questões de segurança e no curto prazo – concedendo uma amplíssima liberdade de ação e de expressão aos islamitas radicais, desde que aqueles não fizessem a apologia da violência na Grã-Bretanha. Segundo esta lógica, era sustentado que os imãs radicais seriam os últimos a que um indivíduo recorreria se quisesse perpetrar atentados (v.g. solicitando a bênção religiosa) pelo que, seria a linha de fronteira entre terrorismo e não-violência – fundamental em termos de segurança.

Isto significa que as Forças e Serviços de Segurança devem trabalhar com islamitas não violentos em determinadas instâncias locais onde existe um claro benefício tático, por exemplo no caso de um indivíduo terrorista acreditar que suas ações necessitam de ter o sancionamento religioso (Bartlett, Birdwell, King, 2010: 43).³⁸ Por um lado, referem que estão numa posição única para influenciar os islamitas violentos e somente eles têm a legitimidade e credibilidade para serem ouvidos pelos jovens muçulmanos sociológicos no caminho da radicalização.³⁹

A segunda perspetiva é extremamente crítica quanto à utilização de islamitas não violentos contra os islamitas violentos pelo simples facto de os primeiros procederem à destrinça entre terrorismo doméstico e terrorismo noutras partes do mundo. Ora, como qualificar a frase de Shaikh Uthaymin: “A Grã-Bretanha, França e a América são demasiados fortes para aí lançarmos a *jihad*. Então, apenas lançaremos a *jihad* quando tivermos a força suficiente e a liderança a declarar”. Consequentemente, não se está na presença de uma mensagem de desradicalização, quanto muito, está-se perante uma mensagem de contenção – embora existindo um risco elevado.⁴⁰

Por outro lado, importa verificar se a utilização da fórmula: «islamita contra isla-

38 Todavia, esta argumentação não leva em linha de conta que tal sancionamento pode ser encontrado na internet, onde a coberto do anonimato pretensos imãs emitem *fatwas* pretendidas por aqueles que as solicitam.

39 Lambert (2011) dá o exemplo do programa STREET (*Strategy to Reempower and Educate Teenagers*) dirigido por islamitas não violentos em Brixton.

40 Testemunho de Rashad Ali (House of Commons, 2012: 17).

mita» pode aumentar ainda mais a radicalização cognitiva e se eventuais ganhos a curto prazo em termos de segurança, pode ter consequências, a longo prazo, em termos de radicalização violenta. Além disso, para esta segunda perspectiva, para se rebater a ideologia é necessário identificar os ideólogos islamitas para que não possam aproveitar a liberdade de expressão para promover as suas ideias - sem se exercer a necessária contra-argumentação.⁴¹ De igual modo, será também necessário estar-se preparado para as táticas dos islamitas não violentos que se reinventam como democratas e defensores dos princípios de um Estado de Direito.⁴²

Por último, mesmo alguns autores que perfilham esta segunda perspectiva, defendem (embora num contexto limitado) a utilização de islamitas não violentos no combate ao extremismo islâmico – embora devendo ser avaliado qual o tipo de legitimidade que essa colaboração possa acarretar.⁴³ Como refere Vidino (2010: 8), os islamitas não violentos podem desempenhar um papel limitado nos esforços de desradicalização, em indivíduos já radicalizados, embora tal não deva ocorrer na contrarradicalização.

Notas Conclusivas

Um programa de desradicalização deve incidir maioritariamente sobre a radicalização violenta e produzir uma mudança dos princípios do indivíduo - e não apenas uma modificação do seu comportamento através de um mero afastamento.

As políticas de contrarradicalização e os programas de contrarradicalização necessitam de ser complementados por aproximações teológicas, assim como de cooperarem com grupos islâmicos moderados para permitir que compitam com os extremistas no mercado da guerra das ideias, visando mostrar a diversidade do Islão.

A utilização de islamitas não violentos deve apenas circunscrever-se apenas à desradicalização de islamitas violentos, de forma transitória para que aqueles abandonem a violência.

41 É certo que existe um óbice, na medida em que diversos decisores políticos ocidentais, frequentemente demonstram um conhecimento exíguo acerca do Islão e da cultura islâmica, pelo que dificilmente estão habilitados a determinar a eficácia desses programas.

42 Urge trazer à liça os problemas com que se deparou a Grã-Bretanha com os islamitas não violentos que se infiltraram e monopolizaram diversos programas de contrarradicalização. Deste modo, ciente desta realidade os responsáveis técnicos têm de saber deste *modus operandi* - e remover estes islamitas não violentos que penetraram nestes programas (Brandon, Vidino, 2012b: 26).

43 A título de exemplo, para convencer reclusos condenados por crimes associados ao terrorismo (e que estão a cumprir pena num estabelecimento prisional) para que aqueles solicitem aos membros que ainda não foram detidos, o abandono da violência. Testemunho de Maajid Nawaz (House of Commons, 2012: EV 16).

Referências

- AIVD «General and Security Service» (2004). *From Dawaa to Jihad, The Various Threats From Radical Islam to the Democratic Legal Order*, disponível em <http://www.fas.org/irp/world/netherlands/Dawa.pdf>.
- AIVD «General and Security Service» (2006). *Violent Jihad in the Netherlands. Current Trends in the Islamist Threat*, disponível em <http://www.fas.org/irp/world/netherlands/violent.pdf>.
- Allen, Charles E. (2007). *Threat of Islamic Radicalization to the Homeland*, Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, disponível em www.hsgac.senate.gov/download/031407allen.
- Ashour, Omar (2009). *The De-Radicalization of Jihadists: Transforming Armed Islamist Movements*. London: Routledge.
- Baran, Zeyno (2006). *Countering Ideological Support for Terrorism in Europe: Muslim Brotherhood and Hizb ut-Tahrir – Allies or Enemies?* *Quarterly Journal*, Winter. disponível em https://consortium.pims.org/filestore2/download/3607/Countering%20Ideological%20Support%20for%20Terrorism%20in%20Europe_Zeyno%20BARAN.pdf,
- Baran, Zeyno, (ed.) (2010). *The Other Muslims: Moderate and Secular*. London: Palgrave Macmillan.
- Baran, Zeyno, Tuohy, Emmet (2011). *Citizen Islam, the Future of Muslim Integration in the West*. New York: Continuum.
- Bartlett, Jamie, Birdwell, Jonathan, King, Michael (2010). *The Edge of Violence: A Radical Approach to Extremism*, disponível em http://www.demos.co.uk/files/Edge_of_Violence_-_web.pdf
- Brandon, James, Vidino, Lorenzo (2012). “European Experiences in Counterradicalization”. *The Sentinel* (West Point Combating Terrorism Center), June, disponível em <http://www.ctc.usma.edu/posts/european-experiences-in-counterradicalization>.
- Brandon, James, Vidino, Lorenzo (2012a), *Countering Radicalization in Europe*. International Centre for the Study of Radicalization (ICSR), December, disponível em <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/12/ICSR-Report-Countering-Radicalization-in-Europe.pdf>
- Boucek, Christopher (2008). *Saudi Arabia’s “Soft” Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation, and Aftercare*. Carnegie Endowment for International Peace, disponível em http://carnegieendowment.org/files/cp97_boucek_saudi_final.pdf
- Collins, Aukai (2006). *My Jihad: The True Story of an American Mujahid’s Amazing Journey*. London: Manas Publications.
- El-Said, Hamed (2012). *De-Radicalising Islamists: Programmes and Their Impact in Muslim Majority States*, The International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence (ICSR), disponível em <http://www.icsr.info/publications/papers/1328200569ElSaid-Deradicalisation.pdf>,
- Fernandes, José Pedro Teixeira (2006). *Islamismo e Multiculturalismo: As Ideologias Após o Fim da História*. Coimbra: Almedina.

- Gartenstein-Ross, Daveed (2007). *My Year Inside Radical Islam: A Memoir*. New York: Tarcher.
- Government of Denmark (2009). *A Common and Safe Future. An Action Plan to Prevent Extremist Views and Radicalisation Among Young People*, disponível em http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/58D048E7-0482-4AE8-99EB-928753EFC1F8/0/a_common_and_safe_future_danish_action_plan_to_prevent_extremism.pdf
- Horgan, John (2009). *Walking Away from Terrorism: Accounts of Disengagement from Radical and Extremist Movements*. London: Routledge.
- Horgan, John, Braddock, Kurt, (2010). "Rehabilitating the Terrorists?: Challenges in Assessing the Effectiveness of De-radicalization Programs". *Terrorism and Political Violence* n°2.
- House of Commons, Home Affairs Committee (2012). *Roots of Violent Radicalization*, Nineteenth Report of Session 2010–12, Volume I, disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmhaff/1446/1446.pdf>
- Husain, Ed (2007). *The Islamist: Why i joined radical Islam in Britain, what i saw inside and why i left*. London: Penguin Books.
- Khosrokhavar, Farhad (2005). *Suicide Bombers: Allah's New Martyrs*. London: Pluto Press.
- King, Michael, Taylor, Donald M. (2011). "The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence". *Terrorism and Political Violence* n°3.
- Lambert, Robert (2011). *Countering Al-Qaeda in London: Police and Muslims in Partnership*. London: C Hurst & Co Publishers Ltd.
- Mandaville, Peter (2007). *Global Political Islam*. London: Routledge.
- Maher, Shiraz, Frampton, Martyn (2009). *Choosing Our Friends Wisely: Criteria for Engagement with Muslim Groups*. Policy Exchange, disponível em <http://www.policyexchange.org.uk/images/publications/choosing%20our%20friends%20wisely%20-%20mar%2009.pdf>.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2006). *Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007 – 2011*, http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E9353925-A523-41C6-94F1-643EACF826CC/0/minbiz007_actieplanukv3.pdf.
- Nawaz, Maajid (2010). "Extra: What is the Narrative?". CBS 60 Minutes, 25 April of 2010, disponível em <http://www.cbsnews.com/video/watch/?id=6430899n&tag=contentMain;contentBody>, data de acesso em 12 de fevereiro de 2011.
- Nawaz, Maajid (2012). *Radical: My Journey from Islamist Extremism to a Democratic Awakening*. London: WH Allen.
- Nasiri, Omar (2006). *Inside the Jihad: My Life with Al Qaeda*. London: Basic Books.
- Neumann, Peter (2011). *Preventing Violent Radicalization in America*. Washington DC: Bipartisan Policy Center, disponível em <http://bipartisanpolicy.org/sites/default/files/NSPG.pdf>.
-

- Norwegian Ministry of Justice and the Police (2009). *Collective Security – a Share Responsibility. Action Plan to Prevent Radicalization and Violent Extremism*, disponível em http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Radikalisering_engelsk.pdf.
- Olivier, Roy (2007). *Secularism Confronts Islam*. New York: Columbia University Press.
- Pantucci, Raffaello (2011). *A Typology of Lone Wolves: Preliminary Analysis of Lone Islamist Terrorists*, International Centre for the Study of Radicalization (ICSR), disponível em http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1302002992ICSRPaper_ATypologyofLoneWolves_Pantucci.pdf.
- Pinto, Maria do Céu (ed.) (2006). *O Islão na Europa*. Lisboa: Prefácio.
- Rabasa, Angel, Pettyjohn, Stacie, Ghez, Jeremy J., Boucek, Christopher (2010). *Deradicalization Islamist Extremists*, National Security Research Division. RAND corporation, http://www.rand.org/pubs/monographs/2010/RAND_MG1053.pdf,
- Ranstorp, Magnus (ed.) (2010). *Understanding Violent Radicalisation: Terrorist and Jihadist Movements in Europe*. London: Routledge.
- Sageman, Marc (2004). *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Sageman, Marc (2008). *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Saleem, Kamal; Vicent, Lynn (2009). *The Blood of Lambs: A Former's Terrorist's Memoir of Death and Redemption*. New York: Howard Books.
- Sedwick, Mark (2010). "The Concept of Radicalization as a Source of Confusion". *Terrorism and Political Violence* n^o4.
- Silber, Mitchell D., Bhatt, Arvin (2007). *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*. New York Police Department, disponível em http://www.nypdshield.org/public/SítioFiles/documents/NYPD_Report_Radicalization_in_the_West.pdf.
- Shoebat, Walid (2005). *Why I Left Jihad: The Root of Terrorism and the Return of Radical Islam*. New York: Top Executive Media.
- Shoebat, Walid (2007). *Why We Want to Kill You: The Jihadist Mindset and How to Defeat it*. New York: Top Executive Media.
- Soufan, Ali H. (2011). *The Black Banners: The Inside Story of 9/11 and the War Against Al-Qaeda*. New York: W. W. Norton & Company.
- Stern, Jessica (2004). *Terror in the Name of God: Why Religious Militants Kill*. New York: Harper Perennial.
- Vidino, Lorenzo (2010). *Countering Radicalization in America, Lessons from Europe*. November, Special Report for the United States Institutes of Peace (USIP).

Vidino, Lorenzo (2010a). "The Role of Non-Violent Islamists in Europe". *The Sentinel* (West Point Combating Terrorism Center), December 2010, disponível em <http://www.ctc.usma.edu/posts/the-role-of-non-violent-islamists-in-europe>.

Vidino, Lorenzo (2011). "The Buccinasco Pentiti: A Unique Case Study of Radicalization, Terrorism and Political Violence". *Terrorism and Political Violence* n°3.

Vidino, Lorenzo (2011a). *Linkage and Diversity: Current Trends in Terrorism in Europe*, National Defense Research Institute (RAND). disponível em http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP333.pdf.

Wiktorowicz, Quintan (2005). *Radical Islam Rising: Muslim Extremism in the West*. Lanham: Rowman & Littlefield.

As Rupturas Epistemológicas na Cultura Aeronáutica Resultantes da Emergência da Guerra Aérea Remota

João Vicente

Tenente-Coronel Piloto Aviador. Centro de Investigação de Segurança e Defesa, Instituto de Estudos Superiores Militares.

Resumo

A evolução tecnológica e a necessidade operacional de *Unmanned Aircraft Systems* (UAS) ditarão, a curto trecho, a sua expansão funcional à quase totalidade das áreas de missão tipicamente reservadas às plataformas tripuladas. Talvez a maior barreira à adoção dos UAS de forma plena, pela *United States Air Force* (USAF) em particular, e por extensão a outras Forças Aéreas que partilhem de valores semelhantes, será a alteração da cultura organizacional, no sentido de promover a aceitação dos sistemas não tripulados como capacidades idênticas às providenciadas pelas aeronaves tripuladas.

Este artigo pretende explorar algumas das forças dissociativas que resistem à integração dos UAS na estrutura de força de uma instituição, tomando como exemplo a USAF enquanto maior utilizadora destes sistemas e influenciadora das tendências futuras do Poder Aéreo. Para melhor percebermos os desafios culturais que despontam do emprego em larga escala de UAS de combate, teremos de percorrer o processo de independência da USAF e a validação estratégica do Poder Aéreo enquanto instrumento militar preferencial.

Abstract

Epistemological Ruptures in Aeronautical Cultural Due to Emergence of Aerial Remote Warfare

Technological developments and operational need of Unmanned Aircraft Systems (UAS) will dictate, in a short term, its functional expansion to almost all mission areas typically reserved for manned platforms. Perhaps the biggest barrier for the full adoption of UAS by the United States Air Force (USAF) in particular, and by extension to other Air Forces who share similar values, will be changing the organizational culture to promote the acceptance of unmanned systems capabilities as identical to those provided by manned aircraft.

This article aims to explore some of the dissociative forces that resist integration of UAS in an institution's force structure, taking as an example the USAF as the largest user of these systems and influencer of Airpower's future trends. To better realize the cultural challenges that emerge from large-scale employment of combat UAS, we have to go through the process of independence and validation of the USAF Strategic Airpower as a military instrument of choice.

Introdução

A *United States Air Force* (USAF), à semelhança de outras Forças Aéreas, obteve a sua independência do Exército após a Segunda Guerra Mundial, tendo como justificação a preeminência do bombardeamento estratégico. A ameaça da Guerra Fria acelerou o desenvolvimento dos mísseis balísticos nucleares com a função de dissuasão. A Guerra do Vietname destacou a importância da aviação tática em apoio à componente terrestre, enquanto o advento da precisão e das aeronaves furtivas marcou os primórdios da estratégia de “choque e espanto” (“*shock and awe*”) empregue na Guerra do Golfo de 1991. Estas evoluções constantes retratam a adaptação histórica da USAF após cada vaga de inovação e mudança do contexto estratégico (Sweeney, 2010: 2). Os *Unmanned Aircraft Systems* (UAS), como salientado pelo Chefe de Estado-Maior, representam a nova vaga de transformação e adaptação da USAF (Schwartz, 2009).

Várias teorias são avançadas para explicar a razão da demora de mais de três décadas para a introdução de UAS no sistema de forças americanas, uma vez que a sua introdução em combate remonta ao Vietname. As explicações debruçam-se na imaturidade da tecnologia não tripulada; na inexistência de uma lacuna operacional que justifique novas capacidades; na inexistência de falhas tecnológicas nas capacidades existentes; ou mesmo na resistência cultural dos pilotos relativamente a sistemas não tripulados. Nesta perspetiva, não existe uma explicação única para o sucesso de uma tecnologia militar, mas acima de tudo uma panóplia de fatores cuja complexa interação impede uma conclusão categórica. No entanto, ao longo da história do Poder Aéreo, verifica-se que a emergência de uma nova modalidade de combate, e a sua preeminência, está diretamente relacionada com três fatores essenciais: a necessidade operacional, a maturação tecnológica e uma cultura organizacional que promova a sua aceitação. Tomando como referência a proliferação de UAS empregues nos vários teatros de operações assim como o volume do orçamento alocado na última década no desenvolvimento e aquisição de sistemas, é possível confirmar a aplicabilidade e efeitos dos dois primeiros fatores. Na análise subsequente iremos debruçar-nos sobre o impacto dos aspetos culturais na emergência e futuro da Guerra Aérea Remota.

A evolução tecnológica e a necessidade operacional de UAS ditarão, a curto trecho, a sua expansão funcional à quase totalidade das áreas de missão tipicamente reservadas às plataformas tripuladas. Esta tendência encontra fatores culturais dissociativos que poderão impedir a progressão esperada. Talvez a maior barreira à adoção dos UAS de forma plena, pela USAF em particular, e por extensão a outras Forças Aéreas que partilhem de valores semelhantes, será a cultura organizacional, que terá de ser alterada no sentido de promover a aceitação dos sistemas não tripulados como capacidades idênticas às providenciadas pelas aeronaves tripuladas. Isto porque, a introdução dos UAS vem acelerar o movimento de transmissão de

competências, inicialmente dos pilotos para os operadores, e num futuro não tão distante, destes para computadores capazes de operações autónomas.

Após uma abordagem acerca das motivações para a emergência da Guerra Aérea Remota, iremos explorar algumas das forças dissociativas que resistem à integração dos UAS na estrutura de força de uma instituição, uma vez que essa integração irá desestabilizar o equilíbrio existente, tomando como referência a USAF enquanto maior empreendedora desta modalidade de guerra e influenciadora das tendências futuras do Poder Aéreo. As Forças Aéreas são instituições, e como tal tendem a autopreservar-se, e para melhor percebermos os desafios culturais que despontam do emprego em larga escala de UAS de combate, teremos de percorrer o processo de independência da USAF e a validação estratégica do Poder Aéreo enquanto instrumento militar preferencial.

Emergência da Guerra Aérea Remota

Os avanços tecnológicos de uma sociedade são espelhados na forma de combater a guerra através de sistemas de armas cada vez mais eficazes e letais. Nos últimos 500 anos assistiu-se a um aumento gradual das alterações tecnológicas introduzidas em combate, contrariando a relativa estagnação dos mil anos anteriores (Creveld, 1991: 20). Esta progressão, verificada na aptidão para destruir, tem vindo a alargar as dimensões do espaço de batalha, bem como a sua letalidade. Por exemplo, o bombardeiro moderno tem meio milhão de vezes maior capacidade de destruição do que um legionário romano equipado com uma espada. Mesmo no século XX, o alcance e eficácia da artilharia aumentou por um fator de 20 (Singer, 2009: 100).

Os tempos exponenciais em que vivemos, em que a rapidez e profundidade da mudança tecnológica aceleram a um ritmo histórico desproporcional, fazem antever a breve trecho desempenhos da máquina semelhantes ao cérebro humano, abrindo caminho a um momento de singularidade tecnológica a partir do qual se tornará impossível prever desenvolvimentos futuros (Kurzweil, 2005). O aumento do poder computacional, os avanços na genética, robótica, inteligência artificial e produção molecular, revelam a natureza exponencial da evolução tecnológica a que estamos a assistir, que como uma avalanche, está a alterar de forma permanente o ambiente estratégico e com ele, a forma como a guerra futura se travará.

O handicap histórico da temporalidade do Poder Aéreo é em muito reduzido com a introdução de UAS. A remoção do elemento humano do *cockpit* transforma-se por isso numa vantagem operacional. O piloto tem limitações fisiológicas e tem efeitos adversos no desenho da aeronave, já que o interface homem-máquina produz limitações que impedem um desempenho mais eficaz da plataforma aérea. Para começar, as limitações fisiológicas restringem a manobrabilidade da aeronave. A necessidade de incluir sistemas para albergar e proteger o piloto dos rigores ambientais e da manobra em combate impede a

otimização do desenho aerodinâmico da aeronave para obter melhor alcance, persistência e furtividade.

De uma forma abrangente podemos qualificar a utilidade operacional dos UAS, ou *drones*¹ na gíria, como bastante relevante em ambientes 5D, ou seja *dull, dirty, dangerous, demanding, different* (Alkire *et al.*, 2010: 25-26), onde a dimensão humana se torna a principal limitação.

As atividades monótonas, com tarefas repetitivas, como os voos de longa duração que podem conduzir à fadiga da tripulação, são suscetíveis de serem automatizadas. A possibilidade de rotação dos operadores que controlam a aeronave, enquanto a plataforma permanece em voo, assegura a persistência necessária às missões de vigilância. Do mesmo modo, em atividades com ambientes contaminados (com agentes nucleares, biológicos e químicos), a máquina não sofre qualquer tipo de limitação, nem obriga à utilização de equipamentos de proteção. Outra situação são as atividades perigosas que envolvam um risco elevado para a vida da tripulação, como a operação em ambientes altamente defendidos, em que a atrição de aeronaves é elevada. Ao retirar o elemento humano do perigo preserva-se um recurso altamente especializado e oneroso, tanto numa perspetiva financeira como de exploração política. Nas atividades exigentes ao nível de velocidade, precisão ou fiabilidade, as capacidades fisiológicas do piloto limitam o desempenho da aeronave. Por exemplo a operação a alta altitude ou em ambientes de elevados g's envolve riscos acrescidos para o piloto, obrigando o uso de sistemas adicionais de suporte fisiológico. Por fim, as atividades diferentes são todas aquelas não possíveis a aeronaves tripuladas, como por exemplo as missões de reconhecimento efetuadas por micro UAS, em espaços confinados e inacessíveis a aeronaves de maior porte.

No século XX foram várias as tentativas de desenvolvimento e introdução operacional de UAS, contudo este caminho foi marcado por inconsistência, onde períodos curtos de grandes investimentos no desenvolvimento e uso operacional limitado, contrastaram com longos períodos de esquecimento. Em 1970, um estudo da USAF previa que nos 15 anos seguintes os UAS iriam complementar e em alguns casos suplantam as missões tradicionais da Força Aérea (Ehrhard, 2010: 43). Muito antes disso, em 1956, já se antevia que as aeronaves de combate futuras iriam tornar-se tecnologicamente obsoletas (*idem*: 4). Contudo, estas visões ainda não se confirmaram, obrigando a questionar as razões para tais insucessos.

Clark (2000) destaca fatores como as deficiências tecnológicas, os impedimentos de gestão, a relutância política, a falta de cooperação entre os ramos, o ceticismo dos pilotos, a competição entre sistemas de armas, o baixo custo-eficácia, e falta de

1 O termo UAS expressa a globalidade do sistema que inclui a plataforma aérea (*Unmanned Aerial Vehicle* – UAV), a carga transportada, o elemento humano que controla o sistema, a estação de controlo e as ligações de comunicação. A referência ao termo *drone* aplica-se à plataforma aérea.

necessidade operacional, como responsáveis pelo caráter episódico dos UAS no século XX. Também Cohen (2007: 143), ao indagar as razões que arrastaram por mais de três décadas o processo de introdução desta capacidade na estrutura de forças militares, encontra um espectro variado de explicações. Quer seja pela imaturidade tecnológica ter diminuído a relevância e fiabilidade operacional destes sistemas, ou pela inexistência de uma necessidade operacional óbvia para o seu emprego, ou mesmo pela oposição cultural dos pilotos avessos à introdução de tecnologias não tripuladas, a verdade é que nenhuma destas teorias, por si, é completamente satisfatória.

Na verdade, o desenvolvimento de tecnologia militar está subordinado ao modo de fazer a guerra de uma determinada cultura, assim como ao ambiente estratégico em que esta prospetiva o emprego da força. Nesse sentido, uma confluência de fatores políticos, tecnológicos e económicos conferiram um impulso decisivo para ultrapassar a inércia histórica do desenvolvimento dos UAS. A confirmação da preeminência contemporânea dos UAS pode, por isso, ser atribuída a um momento iniciador e vários eventos detonadores.

A apetência americana pelas soluções tecnológicas da guerra constitui-se como a tendência iniciadora de mais uma revolução militar, não no sentido da rapidez com que essa mudança acontece, mas pela magnitude dos seus efeitos. O primeiro momento detonador, e porventura o mais profundo, ocorreu no 11 de setembro de 2001 quando os Estados Unidos da América (EUA) deram início à *Global War on Terrorism*, estabelecendo o instrumento militar como resposta primordial. Porém, o aparato militar, até aí desenhado para destroçar quaisquer forças armadas adversárias, não se mostrou totalmente adequado à modalidade de guerras irregulares limitadas. Sustentados por avanços tecnológicos exponenciais e por orçamentos de tempo de guerra, os UAS encontraram um nicho de operação para o qual estavam especialmente dotados. Dessa forma, enquanto o 11 de setembro veio catalisar a necessidade para os UAS, a utilidade operacional destas capacidades em dois conflitos irregulares, catapultou o seu valor. Paralelamente, o apoio incontestável da liderança político-militar, fez derrubar os obstáculos históricos ainda existentes ao desenvolvimento de um modelo operacional de Guerra Aérea Remota.

A última década fez emergir os ingredientes básicos para uma revolução: a necessidade operacional, o financiamento adequado e a adaptação na introdução das novas capacidades em combate. Para além disso, a nova estratégia americana fornece a sustentação necessária para o desenvolvimento acelerado de novas capacidades e formas inovadoras de emprego, que fazem ultrapassar um ponto de não retorno. Tal como o percurso evolutivo dos seus parentes tripulados, os UAS têm vindo a progredir de uma função de observação para funções de ataque, como instrumentos de bombardeamento estratégico, interdição ou apoio aéreo próximo. Neste

sentido podemos distinguir uma tipologia de emprego operacional com ênfase na capacidade de carga e persistência e outra modalidade com interesse na autonomia, sobrevivência e emprego de armamento.

Em resultado das crescentes solicitações operacionais, de 2006 a 2010 o orçamento de defesa americano triplicou e no mesmo período o mesmo aconteceu com o número de horas voadas nos teatros de operações. Por exemplo, o orçamento do Departamento de Defesa (DoD) para o desenvolvimento e aquisição de UAS aumentou, de 667 milhões de dólares no ano fiscal de 2001, para 3,9 bilhões de dólares no orçamento de 2012, ao mesmo tempo que o inventário explodiu de 167 sistemas em 2002 para 7.500 em 2010 (Gertler, 2012: 2).

Para nos apercebermos da escalada de emprego operacional de UAS nos diversos teatros vejamos o número de horas voadas apenas pelos sistemas *Predator*, *Reaper* e *Global Hawk* da USAF. Demorou 12 anos (1995-2007) para que fossem efetuadas as primeiras 250.000 horas de voo. Nos dois anos seguintes foram voadas mais 250.000. Em 2010 apenas, foram efetuadas mais 250.000 horas. O estatuto atual de sistema de armas de eleição é comprovado pela execução de mais de um milhão de horas em combate, alcançadas pelos UAS da USAF em março de 2011. Apesar de ter demorado 14 anos a ultrapassar esta fasquia, é esperado que este número duplique em apenas dois anos e meio (Schanz, 2011: 36).

Esta utilidade operacional tem custos associados. Não podemos esquecer que quando falamos de UAS temos de considerar algo mais do que a simples plataforma. Ou seja, comparar o custo de uma aeronave tripulada com um UAV é enganador, na medida em que este apenas é capaz de desempenhar a sua função operacional como parte de um sistema mais abrangente, nomeadamente, do elemento humano e de sistemas de comunicações e de comando e controlo. Ao contrário de uma aeronave tripulada, os elementos de apoio são pré-requisito essencial para a operação do UAS.

Assim, a noção de que a operação de UAS economiza recursos terá de ser colocada em perspetiva, uma vez que as poupanças dependem do tipo de sistema, da missão para o qual é empregue, configuração e tipo de efeitos desejados. Os sistemas portáteis, orgânicos às forças no terreno, têm custos de aquisição e operação bastante inferiores a aeronaves ligeiras. À medida que vamos subindo nas capacidades disponibilizadas, sensores, armamento e operação remota distribuída por várias localizações geográficas, também o custo sobe exponencialmente. O mesmo se passa relativamente aos recursos humanos envolvidos na operação e exploração do produto operacional dos UAS. Por exemplo, uma órbita de 24 horas consecutivas com o sistema *Reaper* pode necessitar de 192 pessoas (Gear, 2011).

É possível compreender que a visão sedutora de uma plataforma descartável parece não refletir o panorama atual e perspetivas futuras, pelo menos no que diz respeito aos UAS de nível operacional e estratégico. O emprego de plataformas cuja

destruição é suportável ao nível dos custos financeiros, e acima de tudo humanos, rapidamente as tornou recursos de elevada procura/baixa disponibilidade, obrigando à priorização do seu emprego. A par do valor operacional acrescentado, fruto de uma gama mais abrangente de missões, também o valor tecnológico aumenta ao ponto de se arriscarem vidas humanas para recuperar UAV perdidos em território adversário (Geete, 2009). Por exemplo, o caso recente da perda de um *RQ-170 Sentinel*, e a sua captura pelo Irão, acrescenta desafios importantes na transferência de tecnologia de ponta.

Da perspetiva política, o incentivo para a proliferação de UAS está plasmado na documentação estratégica de defesa americana. Dando seguimento à postura iniciada com o *Quadrennial Defense Review* de 2006, em que o DoD decidiu duplicar a cobertura de UAS, a versão de 2010 distingue estes sistemas como uma das capacidades chave para que as forças armadas americanas sejam capazes de executar a sua missão, contra adversários atuais e futuros (US DoD, 2010: 18). O impulso que faltava para confirmar esta irreversibilidade ocorreu com a definição da nova estratégia americana. A mudança da ênfase militar na direção do arco do Pacífico, obriga ao incremento das capacidades de vigilância e de ataque de longo alcance, por forma a minimizar o impacto das estratégias adversárias de negação de acesso e de operação. Igualmente, o combate ao terrorismo, de forma global, continuará a depender das capacidades oferecidas pelos UAS, uma vez que os EUA assumem a necessidade de monitorizar as atividades de ameaças globais não estatais, por forma a controlar e se necessário, atacar os indivíduos mais perigosos (US DoD, 2012a: 1).

A julgar pelos investimentos efetuados e planeados pelo DoD, é possível confirmar este ponto de não retorno relativamente aos UAS de combate. Até 2020, está prevista a aquisição de 730 novos UAS de médio/grande porte, enquanto se procede à modernização dos sistemas existentes, necessitando para isso de um investimento de 36,9 biliões de dólares (CBO Study, 2011: vii). Por exemplo, considerando apenas os três sistemas essenciais, a USAF dispunha em 2012 de 23 *Global Hawk*, 163 *Predator* e 70 *Reaper* (US DoD, 2012b: 2), estando previsto que o inventário total atinja em 2021 as 650 unidades (Gertler, 2012: 4). Convém não esquecer que semelhante progressão ocorrerá nos outros serviços do DoD, à medida que vão sendo introduzidos novos sistemas.

A visão prospetiva da USAF faz-nos crer que estamos prestes a ultrapassar a ténue linha entre inovação e revolução. Porém, o simples aumento do número de plataformas não reflete a magnitude deste momento. Os sistemas futuros, já em desenvolvimento, não serão meras adaptações dos UAS atuais, mas sim o reflexo de três atributos essenciais de modularidade, novas funções operacionais e autonomia.

A família de UAS futuros será caracterizada por um desenvolvimento modular, permitindo a combinação mais adequada, numa plataforma aérea, de armas e sensores que aumentem a eficácia da missão. Esta aproximação proporcionará maior agili-

dade, flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de crescimento futura. Da mesma forma, será mais fácil efetuar melhoramentos das capacidades sem que seja necessário desenvolver novos sistemas de raiz (USAF Flight Plan, 2009: 33).

No que concerne à expansão das funções operacionais, as missões futuras incluirão ações de ataque eletrónico à distância, operações psicológicas como a largada de panfletos sobre populações adversárias, ou o aumento do grau de autonomia e o controlo de múltiplos UAV por um único operador (Gertler, 2012: 23). Para um futuro mais longínquo ficarão reservadas missões mais exigentes ao nível tecnológico, como o combate aéreo, em que a dependência na ação e decisão humana ainda não foi ultrapassada. Todavia, o desenvolvimento de UAV furtivos equipados com radar e mísseis ar-ar pode ser uma realidade a curto prazo, fornecendo-lhes capacidades limitadas de luta aérea, como a deteção e abate de aeronaves à distância, aumentando o seu nível de autoproteção e melhorando a sobrevivência (CBO Study, 2011: 29).

O aumento da pressão do ritmo de operações e a necessidade de expedir o ciclo de decisão, reduzem a eficácia da opção de controlo remoto, deixando antever uma progressão no sentido da completa autonomia na aplicação de força letal. A autonomia será incorporada onde aumente a eficácia do *drone*. Atualmente a automação existente incide principalmente na redução do volume de trabalho do operador, nomeadamente nas descolagens, aterragens e voo em rota. De forma gradual, essa autonomia permitirá aos *drones*, de forma independente, evitar condições meteorológicas adversas, outras aeronaves e mesmo ameaças operacionais. A execução de tarefas autónomas estender-se-á ao emprego de armamento e à penetração em espaço aéreo fortemente defendido. Considerando a necessidade operacional deste tipo de sistemas, antevê-se uma aproximação incremental no desenvolvimento e operacionalização das suas capacidades, à semelhança das versões controladas remotamente. A restrição inicial, permitindo apenas missões de ataque com armamento não letal e a áreas onde existam apenas combatentes militares, servirá também como medida incremental para assegurar uma maior aceitação política e pública.

Constatada a emergência de uma modalidade de guerra aérea à distância, sem risco, estamos prontos para avaliar, numa perspetiva da USAF, o impacto e as barreiras organizacionais que se colocam à sua preeminência futura.

A Cultura do Poder Aéreo

A caracterização da personalidade e da cultura de uma organização como a USAF, ou seja, a sua identidade institucional, assenta num tema central: o papel da tecnologia como facilitadora da estratégia de emprego do Poder Aéreo. Desta perspetiva, a tecnologia é utilizada para materializar o conceito de Poder Aéreo como instrumento decisivo na guerra, com o objetivo supremo de justificar a autonomia

e independência da Força Aérea. Carl Builder (1994) transmite essa noção de uma cultura aérea centrada na tecnologia, resultante do facto do avião de combate sintetizar as promessas mas também as limitações do Poder Aéreo. Este “síndrome de Ícaro” traduz a identidade cultural da USAF, centrada na função de pilotagem tendo o avião como tema central. Ou seja, a relevância estratégica da USAF depende da compreensão, carinho e emprego de tecnologia (Builder, 1989: 19). Além disso, uma estratégia de promoção da tecnologia irá fornecer uma fonte inesgotável para a autonomia futura da USAF. Por conseguinte, a criação de tecnologia como a razão para sua existência molda o comportamento estratégico da USAF, tanto como uma influência, ou como um subproduto da sua doutrina e das pessoas.

A centralidade da tecnologia na cultura da Força Aérea não pode ser entendida isoladamente. Portanto, estas alegações devem ser consideradas no âmbito de um modelo operacional com relevância estratégica, e sempre tendo em mente a lente contextual de cada época. Um modelo operacional inclui a tecnologia, as pessoas e o pensamento. A interação desses componentes ajuda a resolver um problema estratégico específico. Desta forma, usando a abordagem científica e as tecnologias da Era Industrial, como as lentes contextuais, o modelo operacional do bombardeamento estratégico torna-se tanto a solução para os desafios estratégicos colocados pela Primeira Guerra Mundial, como a única justificativa para a independência da Força Aérea.

A Primeira Guerra Mundial revelou o aumento da letalidade da guerra, principalmente devido aos avanços tecnológicos da Revolução Industrial, aliada à falta de novas ideias sobre como reduzir o seu poder. Nesse sentido, após a desilusão sobre o massacre da Primeira Guerra Mundial, o pensamento predominante era o de evitar outras ocorrências de tal tragédia. Assim, várias tentativas foram feitas para defender um novo modelo operacional usando uma nova tecnologia – o avião. Durante o período entre guerras, Mitchell, na sua cruzada de promoção do Poder Aéreo, lançou a discussão internacional, em linha com outros pensadores como Giulio Dohuet ou Trenchard, de que a aviação poderia fornecer a capacidade de saltar sobre o exército inimigo e atacar a sua vontade de resistir, uma vez que este objetivo seria concretizado pela possibilidade de atingir os centros vitais do país adversário, paralisando-os, e tornando-se impossível para a população continuar a guerra ou viver em paz (Hurley, 1975: 111). Portanto, o conceito de bombardeamento estratégico foi pensado para ser o método decisivo para impor a vontade, e o bombardeiro o seu instrumento. Esta noção forneceu a resposta ao carácter mutável da guerra.

A ideia subjacente aos pensamentos dos teóricos é de que a natureza estratégica do Poder Aéreo e seu carácter ofensivo exige independência. Estas alegações estiveram omnipresentes durante o período entre guerras e ainda mantêm a sua validade. No entanto, a busca de legitimidade como uma instituição independente assentou num exagero de capacidades e pressupostos. Esta dissonância cognitiva dispensou

informações contraditórias que poderiam prejudicar os esforços de independência, promovendo o pensamento que não perturbasse a validade do bombardeamento estratégico (Biddle, 2002: 5). Em retrospectiva, este monismo estratégico minimizou cenários alternativos, tais como as sugestões de Mitchell para o desenvolvimento de caças de escolta, ou lições das guerras anteriores (*idem*: 166; 174). Além disso, ao enfatizarem demasiadamente as promessas tecnológicas, defendendo bombardeamentos diurnos de alta altitude sem escolta, assumindo ao mesmo tempo a vulnerabilidade das sociedades e economias modernas ao bombardeamento aéreo, os defensores do bombardeamento estratégico foram incapazes de prever a realidade (*idem*: 8-9).

A abordagem americana de bombardeamento estratégico foi construída em cima da promessa de precisão, aliada ao desejo de evitar baixas civis. Contudo, o “nevoeiro e desgaste” da guerra revelaram a vulnerabilidade dos bombardeiros às defesas aéreas inimigas, e a sua imprecisão para atacar alvos em profundidade no coração do inimigo. Além disso, os efeitos pretendidos sobre a sociedade adversária não ocorreram conforme planeado (*idem*: 291). Logo, tiveram de ser efetuados ajustamentos ao modelo operacional, mudando a ênfase de destruição de estruturas chave para bombardeamentos das cidades. Esta mudança de tática foi o reconhecimento dos limites da tecnologia e também o fracasso da doutrina do bombardeamento estratégico.

A realidade da Segunda Guerra Mundial era de que o avião não poderia dar uma vitória decisiva, mas o registo histórico mostra que a teoria do Poder Aéreo precede a tecnologia. Por exemplo, a doutrina de bombardeamento estratégico foi idealizada muito antes do desenvolvimento dos bombardeiros. Além disso, o conceito de bombardeamento de precisão e paralisia estratégica que emergiu da destruição de alvos industriais apenas se tornou eficaz com o advento das munições guiadas. Embora o modelo operacional do bombardeamento estratégico não tenha sido decisivo, o emprego de bombas nucleares desencadeou o potencial tecnológico do Poder Aéreo como instrumento decisivo de guerra, cumprindo todas as promessas dos teóricos anteriores. Este efeito tornou-se a epítome da função da tecnologia na identidade cultural da Força Aérea e deu à USAF a emancipação do Exército, elevando a aeronave para o *status* de uma arma decisiva.

O período da Guerra Fria foi sustentado pelo avanço constante da tecnologia. No entanto, a participação da USAF em guerras limitadas, como na Coreia ou no Vietname, não demonstrou os resultados decisivos esperados. Alguns dos seus defensores apressaram-se a explicar que estas guerras eram anormalidades, sobre as quais existiam inúmeras interferências e restrições políticas (*idem*: 296-299).

Novamente, o tema central do bombardeamento estratégico foi renovado durante a década de 1990, quando as experiências da *Desert Storm*, Bósnia e Kosovo, anunciaram uma nova Revolução nos Assuntos Militares. Sob a lente de transformação, a

tecnologia da informação e em particular o bombardeamento de precisão, cumpriu finalmente as promessas de bombardeamento estratégico, mostrando a determinação do Poder Aéreo e dando a falsa ideia de que, por si só, poderia vencer uma guerra. A guerra aérea do Kosovo foi o seu ápice. Uma vez mais, inovações tecnológicas e novos modelos operacionais prometeram vitórias decisivas e influenciaram as guerras futuras.

Em síntese, verificámos que a tecnologia se tem tornado um agente facilitador da identidade da USAF, mais propriamente que o paradigma dos voos tripulados encapsula a sua cultura organizacional. Além disso, a análise efetuada ao registo histórico revela três evoluções qualitativas na metodologia de aplicação de força, com reflexos profundos na organização militar, e por consequência, na guerra (Vincent, 2009: 11-14).

Em primeiro lugar, a introdução do bombardeamento estratégico como alternativa à guerra das trincheiras visou diretamente os centros de gravidade no coração do inimigo, procurando atingir a liderança política, a rede industrial e a vontade da população para combater. A prevalência desta modalidade assentou mais na necessidade de garantir a independência organizacional do que na eficácia comprovada de emprego operacional. De igual forma, a tecnologia não garantia a precisão necessária para justificar a completa adoção desta modalidade. Apesar de libertos das constrições da guerra terrestre, o risco associado com o bombardeamento estratégico era bastante elevado. A ideia de Douhet de que o bombardeiro conseguiria sempre ultrapassar as defesas aéreas adversárias não se concretizou na Segunda Guerra Mundial, uma vez que os aviadores que participavam nessas missões sofreram elevadas taxas de atrição.

A segunda evolução ocorreu com o advento do bombardeamento nuclear, que garantia uma solução tecnológica decisiva para três problemas significativos: precisão, quantidade de aeronaves e risco para os aviadores. Todavia, os efeitos adversos de tal opção tornavam o emprego operacional nuclear reduzido, ou pelo menos viável apenas como última e derradeira opção, garantindo por isso a dissuasão da guerra direta entre potências nucleares. Esta impossibilidade abriu caminho para as guerras limitadas, obrigando ao desenvolvimento de novas modalidades aéreas que garantissem a satisfação das necessidades operacionais e a relevância da contribuição do Poder Aéreo.

A terceira etapa teve início com o surgimento dos caças-bombardeiros, do armamento de precisão e da ênfase no apoio ao comandante terrestre, através de missões de interdição aérea e de Apoio Aéreo Próximo ou *Close Air Support* (CAS), estabelecendo a forma predominante de Guerra Aérea durante a Coreia e o Vietname. As soluções tecnológicas entretanto desenvolvidas permitiram aperfeiçoar a precisão do bombardeamento aéreo, contribuindo para uma maior eficácia na obtenção dos objetivos operacionais.

Neste longo registo de encanto tecnológico, os UAS surgem como uma quarta evolução natural para uma nova modalidade de Guerra Aérea, feita a distâncias cada vez maiores, com menor risco para as tripulações e com danos colaterais cada vez mais reduzidos. Contudo, não poderemos esquecer que estas sucessivas evoluções só foram possíveis, em última análise, pela aceitação de uma nova modalidade de combate, transformando gradualmente a cultura organizacional da USAF. Essa transformação afeta o estabelecimento de novos modelos operacionais, da doutrina, organização, moldando ao mesmo tempo o tipo e comportamento dos combatentes. Neste sentido, é possível antever que a preeminência futura da Guerra Aérea Remota sofra, simultaneamente, fortes influências da cultura organizacional existente e que promova transformações profundas na organização das forças aéreas.

Resistência à Mudança

“What’s the difference between God and Pilots? God doesn’t think he’s a Pilot.”
Anónimo

Esta análise não se pode alhear do facto de que a cultura de uma organização militar – por norma avessa à mudança, porque assente numa estrutura hierárquica estável e porque os custos da mudança se podem afigurar demasiado elevados em caso de insucesso – demora bastante tempo a alterar-se. Para além disso, mais difícil do que a própria alteração é efetuar-la enquanto se preservam os elementos que fortalecem a organização e motivam as pessoas que a integram, ao mesmo tempo que se eliminam os elementos culturais que constituem uma barreira ao progresso e à missão (Gates, 2008).

Por outro lado, o impacto da cultura militar no planeamento de forças é conhecido. A visão intrínseca a cada ramo das forças armadas permanece constante apesar das alterações tecnológicas e operacionais (Builder, 1989). A perspetiva acerca da função do Poder Aéreo é por isso díspar, consoante a orgânica e a missão de cada componente. Nesse sentido, a introdução de UAS vem causar maiores dificuldades de integração em organizações cujo paradigma dominante seja posto em causa. No caso da USAF, poderemos atribuir a resistência à mudança a duas causas fundamentais: uma cultura organizacional centrada nos pilotos e a aversão ao risco tecnológico.

Cada instituição militar tem uma entidade distinta que molda a perceção de si mesmo e da realidade. As forças aéreas apresentam normas culturais centradas no desenvolvimento dos pilotos como futuros líderes. O desenvolvimento profissional do aviador está por isso intimamente ligado ao instrumento que forneceu a independência das forças aéreas – o avião. Esta obsessão pelas máquinas provoca distinções entre os elementos da organização, chegando mesmo a sobressair ca-

tegorias de relevância entre a própria casta dos pilotos – caça, transportes, helicópteros ou instrução. Desta forma, a visão dos pilotos como os “cavaleiros” modernos que arriscam a vida em combate, eleva-os para posições de liderança dentro da organização.

Contudo, a imagem do combatente é também transformada pela tecnologia. Na arena aérea, a figura do *Fighter Pilot, Top Gun*, exposto aos rigores do combate aéreo, vê o seu estatuto dominante numa Força Aérea desafiado e esbatido numa figura de operador de sistemas, sem experiência real de pilotagem, sentado na segurança do seu cubículo esterilizado, algures a milhares de quilómetros da zona de operações. Esta imagem, pouco apelativa, de operador de UAS, dificilmente será explorada numa produção de Hollywood, nem tão pouco será a primeira escolha para os jovens desejosos de aventura e do risco associados ao voo tripulado. Se confrontássemos qualquer candidato ao curso de pilotagem acerca da sua preferência em voar F-16 ou operar aeronaves não tripuladas, certamente obteríamos uma resposta esmagadora pela primeira opção.

Na USAF, como em grande parte das forças aéreas, a cultura organizacional assenta em dois pressupostos básicos: os pilotos manobram as aeronaves e os pilotos lideram a Força Aérea (Sweeney, 2010). Num universo de mais de 330.000 militares, o número de pilotos da USAF era, em finais de 2010, de 14.192 (Grever, 2011). Estes 5% acedem a postos de chefia de topo, incluindo o próprio Chefe de Estado-Maior. Isto poderá levar a concluir que o apego à máquina por parte dos aviadores possa contribuir para uma posição de resistência à introdução de UAS. Tal posição poderá ser comparável à reação que os oficiais de cavalaria tiveram perante a iminente mecanização dos exércitos. Apesar de estudos efetuados às atitudes dos oficiais relativamente à adoção de UAS não terem espelhado tais preconceitos (Fitzsimonds *et al.*, 2007), estes resultados poderão ser atribuídos ao facto dos entrevistados não anteverem, à data do inquérito e durante a sua carreira de armas, a transição para uma força maioritariamente não tripulada.

A alteração do rácio combatente/apoio em favor do denominador, desafia a cultura guerreira existente nas forças aéreas, onde o piloto é o ator combatente. Esta alteração tem implicações no aumento de recursos de apoio e nas perspetivas de liderança organizacional. Neste novo contexto, à medida que se assiste à proliferação de atividades aéreas essenciais efetuadas por UAS, irá também aumentar a pressão organizacional induzida pela ascensão da comunidade de UAS (em parte semelhante à ascensão da componente espacial), provocando alterações culturais.

A oposição à introdução de tecnologias que desafiem o voo tripulado tem paralelos na história e na cultura da USAF. Por exemplo, a resistência ao desenvolvimento de mísseis balísticos intercontinentais baseou-se no medo que viessem tornar obsoletos os bombardeiros estratégicos. Porém, a perspetiva de obter o monopólio de operação destes sistemas fez ultrapassar os receios de obsolescência das aeronaves

tripuladas (Ehrhard, 2010: 45). Também o sucesso obtido pelo emprego de *drones* no Exército poderá ser um fator decisivo para que a USAF ultrapasse definitivamente os obstáculos ao emprego de UAS.

Quando os líderes de uma Força Aérea são expostos ao dilema de escolher entre um meio tripulado e sistemas alternativos, a tendência histórica tem indicado que o avião é a primeira escolha. Esta relutância em abraçar um novo sistema de armas parece residir na incerteza acerca do adversário e da análise custo-benefício de novas tecnologias. Vários autores salientam que o fator de resistência apontado como favoritismo em favor dos pilotos, na realidade se ficou a dever à desconfiança acerca da eficácia destes sistemas em desempenharem as funções atribuídas a aeronaves tripuladas (Sweeney, 2010: 52). Esta linha de pensamento é defendida por Thomas Ehrhard (2010: 43) ao afirmar que o despontar tardio dos UAS teve mais a ver com a sua capacidade relativamente a outros sistemas de armas do que ao ceticismo cultural dos pilotos. O desenvolvimento tecnológico posterior à Guerra do Vietname, como o armamento de precisão e as aeronaves furtivas, permitiu anular os sistemas integrados de defesa aérea, conduzindo à vitória esmagadora em 1991. Independentemente da predisposição cultural para escolher estes sistemas em detrimento dos UAS, a realidade é que a sua eficácia operacional era, na altura, bastante superior.

Contudo, a evolução tecnológica esperada para as próximas décadas leva-nos a questionar o porquê de manter os pilotos no *cockpit*, e com eles uma dispendiosa frota de aeronaves, se os computadores poderão executar as mesmas tarefas de forma mais eficiente. Esta questão, um tanto ou quanto redutora, poderá resultar do facto da USAF estar a ser vítima do seu próprio sucesso. Isto porque a operação da frota de UAS da USAF é imprescindível para o apoio das operações militares em curso, mas também porque a sua eficácia só é possível porque as guerras atuais exacerbam as capacidades dos UAS. Ou seja, as suas vulnerabilidades não são imeditivas para o emprego no contexto atual. Por outro lado, num conflito onde a supremacia aérea não seja alcançada, dificilmente se assistiria a esta proliferação de sistemas e missões.

Apesar do bombardeamento estratégico ter fornecido a tão desejada independência à USAF, não podemos esquecer que nos últimos 50 anos, a sua atividade essencial reside na capacidade de garantir um grau adequado de controlo do ar, e com esta liberdade de ação permitir o emprego com maior probabilidade de sucesso de outras capacidades aéreas e de superfície. Tendo em consideração a necessidade de lutar pela superioridade aérea, existe um consenso na comunidade de aviadores, da qual partilhamos, de que a profissão de piloto não está à beira da extinção, uma vez que a tecnologia ainda não permite duplicar a “consciência situacional esférica” necessária para combater em ambientes dinâmicos como a luta aérea (Tirpak, 2010). Vimos anteriormente que a integração dos UAS na estrutura de forças da USAF de-

safia os pressupostos culturais básicos da instituição. Com a crescente preeminência dos UAS, quer como escolha política primordial para as operações aéreas em conflitos limitados, quer no número crescente de atividades aéreas que continuarão a desempenhar, será exatável que desafiem o pressuposto de que a liderança das forças aéreas deverá estar a cargo de pilotos.

A Crise de Identidade e a Transformação de Mentalidades

“If you dislike change, you are going to dislike irrelevance even more.”

General Eric Shinseki

A década de Guerra Irregular veio redefinir o modo americano de fazer a guerra, tornando-a vincadamente mais remota e causando uma crise de identidade da USAF, ao fazer emergir os UAS como instrumentos preferenciais de combate e elevar o estatuto dos homens que os operam. Estes “aviadores terrestres” estão a redefinir os conceitos tradicionais do que significa ser combatente e despoletam um debate emocional acerca o significado de “valor” em combate (Jaffe, 2010).

As objeções colocadas à introdução plena desta nova tecnologia (em particular UAS autónomos), por vezes mais eficaz do que a alternativa tripulada, mas que contraria a simbiose piloto-máquina que está na base da identidade institucional da USAF, só podem ser ultrapassadas se as alterações forem emanadas pela liderança, ao mais alto nível (político) (Palmer, 2010: 25-27). Foi precisamente este catalisador externo que impulsionou a adoção institucional dos UAS pela USAF, fazendo ultrapassar as derradeiras barreiras à introdução massiva destas capacidades na estrutura de forças e tornando irreversível o seu estatuto primordial na Guerra Aérea do futuro. Com o aumento da dependência destas capacidades, a USAF viu-se confrontada com enormes dificuldades para recrutar pilotos para a operação de UAS. Apesar de outras organizações (Exército, *Marines*) colocarem especialidades não piloto a operar UAS, a USAF, em linha com a tradição institucional, não abdicava da conversão de pilotos experientes para “voarem” os seus sistemas. Isto porque, a experiência operacional dum piloto de combate fornece as melhores garantias para lidar com as necessidades inerentes ao emprego da força letal, como as Regras de Empenhamento, o Direito da Guerra, os danos colaterais, ou os efeitos estratégicos resultantes das ações táticas, entre outros. Contudo, esta ambição provou-se insustentável, na medida em que as necessidades operacionais de UAS nos campos de batalha obrigavam a uma contribuição da USAF com maior relevância. A renitência organizacional da USAF em apostar em soluções não tripuladas para satisfazer as necessidades operacionais dos conflitos irregulares mereceu crítica explícita num discurso do Secretário da Defesa, Robert Gates (2008), tendo culminado no afastamento do General Moseley (Chefe de Estado-Maior da USAF até 2008), atribuído

em parte à sua resistência à disseminação de UAS e a uma posição acérrima em defesa dos F-22 (Newsweek, 2009).

A visão de Robert Gates traduzida, dois meses após este discurso, na nomeação de uma nova chefia da USAF, mais cooperante, fez ultrapassar a suposta resistência deste ramo, que a par com uma injeção massiva de fundos imprimiram um momento decisivo à proliferação dos UAS (Stout, 2008). Isto obrigou a USAF a reorganizar-se para acomodar uma carreira emergente. Em 2009 treinou mais operadores de UAS do que pilotos tradicionais. Outro dos indicadores de mudança foi a criação de uma especialidade de operador de aeronaves remotas, já incluída no curso de 2011 da Academia da Força Aérea (32 oficiais em 1.021) (McLeary *et al.*, 2011). A par com a institucionalização desta nova especialidade, foi criado em 2011 um programa de pilotagem específico para UAS que constituirá a principal fonte de recrutamento (Church, 2011:58).

Em inícios de 2012 existiam cerca de 1.035 pilotos e 792 operadores de sensores, mostrando o esforço despendido na formação e retenção destes recursos essenciais, mas ainda insuficiente para colmatar a intensa procura pelo produto operacional dos UAS. Apesar do orçamento do DoD americano estar em queda, a parcela dedicada aos UAS não parece abrandar. Este indicador demonstra que existirá uma promissora carreira para aqueles que escolherem esta especialidade, ao mesmo tempo que mantém a pressão sobre a USAF para procurar mecanismos complementares ao incremento da formação. Por exemplo, os programas de formação da USAF produziram 60 pilotos e 353 operadores de sensores em 2011, prevendo-se que em 2012 e 2013 formem um total de 314 pilotos e 654 operadores de sensores (Hardison *et al.*, 2012: xiv).

Um dos mecanismos sugerido para minimizar estas insuficiências aponta para a continuação duma política agressiva de retenção de recursos humanos através do pagamento de suplemento de serviço aéreo, equivalente ao atribuído aos pilotos de aeronaves tripuladas. Curiosamente, este suplemento é atribuído aos pilotos para compensar o risco inerente à atividade aérea. Paralelamente, são atribuídos incentivos monetários para promover a renovação de contratos. Isto porque, considerando a procura de empresas civis por estes elementos especialistas, assim como a disparidade de salários, torna-se mais eficiente atribuir benefícios de carreira do que formar novos elementos. Para além disso, estudam-se alterações aos requisitos físicos para esta especialidade, uma vez que atualmente são iguais aos requisitos exigidos aos pilotos tradicionais, permitindo desta forma alargar o universo de recrutamento.

Atualmente, a USAF ainda se debate com o dilema de integração dos UAS numa cultura organizacional corporativa centrada nos pilotos. Com a criação da especialidade militar associada aos UAS, e considerando a preeminência futura destes sistemas de armas, é possível antecipar a necessidade de garantir uma progres-

são da carreira compatível com a sua relevância operacional. Em 2012, o próprio Congresso questionou a USAF acerca da disparidade de promoções entre pilotos tradicionais e operadores de UAS (Schogol, 2012). Todavia, antevê-se que o ajustamento seja gradual, até porque, enquanto estes elementos não alcançarem posições de liderança de topo da USAF não será possível influenciarem decisivamente uma verdadeira transformação cultural.

Apesar do incremento substancial das missões, os comandantes no terreno advertem que apenas um terço dos seus pedidos são satisfeitos, revelando não só o número insuficiente de aeronaves como acima de tudo a dependência das operações militares atuais dos UAS (Zucchino, 2010). Esta dependência levará à aquisição de UAS por todas as organizações militares, fazendo aumentar a disputa entre os ramos militares, à medida que os orçamentos diminuem. Os reajustamentos drásticos na política de aquisições de aeronaves tripuladas da USAF e a aquisição de *drones* armados pelo Exército são algumas das facetas que prometem agitar o futuro. Também a competição entre a USAF e o Exército pela autoridade sobre os UAS pode revelar-se um agente fragmentador das organizações. Se por um lado podemos pensar que tempos de austeridade favorecem a cooperação, nomeadamente o desenvolvimento de soluções de compromisso que satisfaçam os requisitos conjuntos, por outro, adotando uma lente mais realista, podemos antecipar um aumento da competição entre ramos, promovendo alterações doutrinárias radicais para justificar o financiamento de sistemas de armas específicos. Por exemplo, a competição nos anos 50 entre a USAF e a Marinha acerca de sistemas e doutrinas de emprego de armas nucleares, conduziu ao desenvolvimento paralelo de mísseis balísticos intercontinentais para a USAF e sistemas de lançamento submarino (*Polaris* e *Poseidon*) para a Marinha americana (Sundvall, 2006: 37).

Conclusão

Numa visão estritamente tecnológica, o alastramento dos UAS ao espectro de atividades essenciais do Poder Aéreo parece inevitável. No entanto, esta expansão choca com a natureza de uma Força Aérea independente centrada nos pilotos enquanto vetor combatente e líder organizacional. Assim, a proliferação destas capacidades fará ressurgir sentimentos contrários a essa emancipação. Numa era de austeridade em que as transformações são mais facilmente justificadas, não será descabido equacionar a necessidade das competências de pilotos militares. Em última análise, um futuro repleto de sistemas autónomos ameaça conduzir à irrelevância total do piloto de combate. Mas esta tendência faz parte de uma revolução mais abrangente nos atores e nos meios da guerra futura, em que os efeitos dos ciberguerreiros se sobrepõem ao tradicional contacto físico entre os combatentes modernos.

Max Boot (2006: 465-466) sintetiza o desafio transversal às organizações militares da Era da Informação: como integrar aqueles que “lutam” com um rato de computa-

dor em vez de uma espingarda? A resposta a esta pergunta irá produzir consequências mais profundas e problemáticas do que a simples decisão sobre que sistema de armas adquirir. Tal como a Guerra do Vietname abriu caminho à ascensão dos pilotos de caça, em detrimento do estatuto dos pilotos de bombardeiros nucleares, as guerras atuais apresentam novos desafios culturais. Em última análise, a introdução de uma nova tecnologia ameaçará a própria identidade e independência das forças aéreas.

Ao progredirmos para um futuro onde proliferam as Guerras Remotas teremos de compreender que cada vez menos militares experimentarão o combate real. Essa tendência, tal como vaticinada por Eliot Cohen (1996: 49), revela que o desafio cultural para as organizações militares consistirá em manter um espírito de guerreiro a par com uma compreensão intuitiva da guerra, mesmo quando os seus líderes não provenham em grande parte, de uma casta de verdadeiros combatentes.

Referências

- Alkire, Brien, *et. al.* (2010). *Applications for Navy Unmanned Aircraft Systems*. Santa Monica: RAND.
- Biddle, Tammy (2002). *Rhetoric and Reality in Air Warfare*. Princeton: Princeton University Press.
- Boot, Max (2006). *War Made New: Technology, Warfare, and the Course of History, 1500 to today*. London: Gotham Books.
- Builder, Carl (1989). *The Masks of War: American Military Styles in Strategy and Analysis*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Builder, Carl (1994). *The Icarus Syndrome: The Role of Air Power Theory in the Evolution and Fate of the U.S. Air Force*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- CBO Study (2011). *Policy Options for Unmanned Aircraft Systems*. Washington DC: Congressional Budget Office.
- Church, A. (2011). "RPA Ramp Up". *Air Force Magazine* nº6, pp. 58-60.
- Clark, Richard (2000). *Uninhabited Combat Aerial Vehicles*. Maxwell: Air University Press.
- Cohen, Eliot (1996). "A Revolution in Warfare". *Foreign Affairs* nº2, pp. 37-54.
- Cohen, Eliot (2007). "Technology and Warfare" em John Baylis, James Wirtz e Colin Gray (eds.), *Strategy in Contemporary World*. New York: Oxford University Press.
- Crevelld, Martin (1991). *Technology and War: from 2000 B.C. to the Present*. New York: The Free Press.

- Ehrhard, Thomas (2010). *Air Force UAVs: The Secret History*. Arlington: Mitchell Institute.
- Fitzsimonds, J *et al.* (2007). "Military Officer Attitudes toward UAV Adoption: Exploring Institutional Impediments to Innovation". *Joint Forces Quarterly* n°46, pp. 96-103.
- Gates, R. (2008). *Secretary of Defense Gates' Speech at Air War College*. Council on Foreign Relations. Disponível em <http://www.cfr.org/defensehomeland-security/secretary-defense-gates-speech-air-war-college/p16085>.
- Gear, J. (2011). *USAF RPA Update – Looking to the Future*. Washington DC: Headquarters, United States Air Force.
- Geete, Stephanie (2009). "Full-spectrum of Aviation Brigade assets combine for UAV recovery mission". *US Army online*. Disponível em <http://www.army.mil/article/15979/full-spectrum-of-aviation-brigade-assets-combine-for-uav-recovery-mission/>.
- Gertler, Jeremiah (2012). *U.S. Unmanned Aerial Systems. Report for Congress*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Grever, S (2011). *U.S. Military Demographics: What the Air Force of 2011 Looks Like*. Disponível em <http://www.usamilitaryjobs.com/2011/01/06/u-s-military-demographics-what-the-air-force-of-2011-looks-like/>.
- Hardison, C *et al.* (2012). *Incentive Pay for Remotely Piloted Aircraft Career Fields*. Santa Barbara: RAND.
- Hurley, A (1975). *Billy Mitchell: Crusader for Air Power*. Bloomington: Indiana University Press.
- Jaffe, G. (2010). "Combat Generation: Drone operators climb on winds of change in the Air Force". *The Washington Post*. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/27/AR2010022703754.html>.
- Kurzweil, Ray (2005). *The Singularity is Near: When Humans Transcend Biology*. New York: Viking Penguin.
- Mccullough, Amy (2011). "Remotely Piloted Aircraft Fleet Nears Combat Milestone". *Air Force Magazine*. Disponível em <http://www.airforce-magazine.com/DRArchive/Pages/2011/February%202011/February%2003%202011/RemotelyPilotedAircraftFleet-NearsCombatMilestone.aspx>
- McLeary, P *et al.* (2011). "Drone Impact On Pace Of War Draws Scrutiny". *Aviation Week*. Disponível em http://www.aviationweek.com/aw/generic/story.jsp?channel=defense&id=news/dti/2011/07/01/DT_07_01_2011_p40-337605.xml&headline=Drone%20Impact%20On%20Pace%20Of%20War%20Draws%20Scrutiny&next=0
- Newsweek (2009). "Attack of the drones". *Newsweek*. Disponível em <http://www.newsweek.com/2009/09/18/attack-of-the-drones.html>.
- Palmer, A. (2010). *Autonomous UAS: a Partial Solution to America's Future Airpower Needs*. Montgomery: Air Command and Staff College.
- Schanz, Marc (2011). "The Reaper Harvest". *Air Force Magazine* n°4, pp. 36-39.

- Schwartz, N. (2009). *The Future of Unmanned Systems: UAS Beta Test Graduation*. Disponível em <http://www.af.mil/shared/media/document/AFD-091001-013.pdf>.
- Schogol, J. (2012). "AF told to study rate of UAV pilots' promotions". *Air force Times*. Disponível em <http://www.airforcetimes.com/news/2012/12/air-force-rpa-promotions-122912w/>.
- Singer, Peter (2009). *Wired for War*. New York: Penguin Press.
- Stout, D. (2008). "Gates announces new Air Force leadership team". *The New York Times*, Disponível em <http://www.nytimes.com/2008/06/09/world/americas/09iht-10airforce.13584635.html>.
- Sundvall, T. (2006). *Robocraft: Engineering National Security with Unmanned Aerial Vehicles*. Montgomery: School of Advanced Air and Space Studies.
- Sweeney, J. (2010). *The Wave of the Present: Remotely-Piloted Aircraft in Air Force culture*. Montgomery: School of Advanced Air and Space Studies.
- Tirpak, J. (2010). "The RPA Boom". *Air Force Magazine* nº8, pp. 36-42.
- USAF (2009). *Unmanned Aircraft Systems Flight Plan 2009-2047*. Washington DC: Headquarters, United States Air Force.
- US DoD (2010). *2010 Quadrennial Defense Review Report*. Washington DC: Department of Defense.
- US DoD (2012a). *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington DC: Department of Defense.
- US DoD (2012b). *Report to Congress on future Unmanned Aircraft Systems training, operations, and sustainability*. Washington DC: Department of Defense.
- Vincent, C. (2009). *Evolution blocked: the US Air Force culture and Unmanned Aircraft Systems warfare*. Montgomery: Air Command and Staff College.
- Zucchino, D. (2010). "War zone drone crashes add up". *Los Angeles Times*. Disponível em <http://articles.latimes.com/2010/jul/06/world/la-fg-drone-crashes-2>.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia

Errata

No artigo “A Viragem Civilizacional em Curso: Algumas Consequências Estratégicas”, da autoria do Tenente-General (R) Abel Cabral Couto, publicado no nº136, deve ter-se em atenção as seguintes correções.

- Na página 126, na linha 28, a frase “na comunicação, ... notícias sintéticas, etc...” deve constituir uma alínea de ponto.
- Na página 140, entre as linhas 35 e 36, deve ser intercalado, em itálico, o subtítulo *O Facto Nacional*.
- Nas páginas 144 e 149, os subtítulos “*O Projeto Europeu*” e “*Estratégia Militar*” devem ser lidos como estando em itálico.
- Na página 150, na linha 20, onde se lê “rápida, não” deve ler-se “rápida”.

Política Editorial

Nação e Defesa é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a journal edited by the portuguese National Defence Institute and focused on security and defense issues both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views concerning the various paradigms and theoretical approaches relevant to security and defence.

The publication pays special attention to the portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices that Portugal faces in terms of security and defence, as well as other international security issues with potential impact over the portuguese interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio eletrónico para idn.publicacoes@defesa.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respetiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efetuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá três exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da *Nação e Defesa*.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to idn.publicacoes@defesa.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Three issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 8,50€ cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
idn.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

EXTRA DOSSIÊ

RENÉ OTAYEK ISLAM, DEMOCRACY, DIVERSITY: SOME REFLECTIONS ON THE ARAB POPULAR UPRISINGS FRANCISCO JORGE GONÇALVES O COMBATE À RADICALIZAÇÃO NO EXTREMISMO ISLÂMICO: A CONTRARRADICALIZAÇÃO E A DES-RADICALIZAÇÃO JOÃO VICENTE AS RUTURAS EPISTEMOLÓGICAS NA CULTURA AERONÁUTICA RESULTANTES DA EMERGÊNCIA DA GUERRA AÉREA REMOTA

