

MARIA RAQUEL FREIRE  
DANIELA NASCIMENTO  
(COORDS.)

# UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL

PAZ E SEGURANÇA  
NAS NARRATIVAS  
E PRÁTICAS

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



I N V E S T I G A Ç Ã O



**EDIÇÃO**

Imprensa da Universidade de Coimbra  
Email: [imprensauc@ci.uc.pt](mailto:imprensauc@ci.uc.pt)  
URL: [http://www.uc.pt/imprensa\\_uc](http://www.uc.pt/imprensa_uc)  
Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Imprensa da Universidade de Coimbra

**IMAGEM DA CAPA**

Call Me Fred - Unsplash

**DESIGN DA CAPA**

Pedro Matias

**PRÉ-IMPRESSÃO**

João Diogo

**EXECUÇÃO GRÁFICA**

KDP

**ISBN**

978-989-26-2315-3

**ISBN DIGITAL**

978-989-26-2316-0

**DOI**

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



**CENTRO DE EXCELÊNCIA JEAN MONNET**  
**JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE**

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

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



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

MARIA RAQUEL FREIRE  
DANIELA NASCIMENTO  
(COORDS.)

# UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL

PAZ E SEGURANÇA  
NAS NARRATIVAS  
E PRÁTICAS

COMISSÃO CIENTÍFICA

Luís Bonixe  
Instituto Politécnico de Portalegre

Miguel Midões  
Universidade de Coimbra / Instituto Politécnico de Viseu

Madalena Oliveira  
Universidade do Minho

Ana Isabel Reis  
Universidade do Porto

## SUMÁRIO

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

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



**INTRODUÇÃO: A UE COMO ATOR  
INTERNACIONAL: NARRATIVAS E PRÁTICAS**  
**INTRODUCTION: THE EU AS AN INTERNATIONAL  
ACTOR: NARRATIVES AND PRACTICES**

**Maria Raquel Freire**

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais,  
Faculdade de Economia  
ORCID ID <https://orcid.org/0000-0003-2952-6017>  
rfreire@fe.uc.pt

**Daniela Nascimento**

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

**Resumo:** Este capítulo introdutório enquadra a temática deste volume, centrada na análise da União Europeia (UE) enquanto ator internacional de paz e segurança, e de que modo a dimensão das narrativas e da prática tem definido o seu posicionamento no sistema internacional. O capítulo apresenta a organização do volume, dividida em duas partes, uma primeira mais analítica e de enquadramento, e uma segunda parte que explora diversos estudos de caso relevantes.

**Palavras-chave:** União Europeia, Paz, Segurança, Narrativas, Práticas

[https://doi.org/10.14195/978-989-26-2316-0\\_0.1](https://doi.org/10.14195/978-989-26-2316-0_0.1)

**Abstract:** This introductory chapter frames the theme of this volume, focused on the analysis of the European Union (EU) as an international actor for peace and security, and how the dimension of narratives and practices has defined its positioning in the international system. The chapter presents the organization of the volume, divided into two parts, a first one that is more analytical and offers the framework for the volume, and a second part that explores several relevant case studies.

**Keywords:** European Union, Peace, Security, Narratives; Practices

Vivemos tempos conturbados. No contexto europeu, as relações internacionais estão definitivamente marcadas pela invasão russa da Ucrânia, que se deu a 24 de fevereiro de 2022, e que veio reforçar ainda mais a já tensa e conturbada relação existente entre o Ocidente e a Rússia. Aquela que foi, sem margem para dúvidas, uma invasão territorial, liderada por uma Rússia revisionista, que viola os princípios da integridade territorial dos estados e o regime de fronteiras na Europa, trouxe instabilidade e incerteza, além de um crescendo da violência que já se sentia desde 2014, com claro e direto impacto na ordem de segurança europeia que agora se desmorona. As estratégias de divisão dos Estados Membros da UE prosseguidas por Moscovo, como forma de projeção de poder, ficaram bloqueadas, dando antes lugar a uma posição conjunta de clara condenação da ação russa por parte dos países da UE. O resultado desta agressão traduziu-se, assim, num sentimento de coesão e união dos Estados Membros da UE, dos Estados Membros da Aliança Atlântica, e do reforço da relação transatlântica, com uma presença reforçada dos Estados Unidos da América (EUA) na Europa, perante esta ameaça nova e sem precedente que a Rússia representa. Neste contexto particularmente desafiante para a Europa e para o mundo,

torna-se ainda mais essencial refletir sobre a trajetória da UE em termos daquela que tem sido a sua narrativa e as suas práticas ao nível da concretização das suas aspirações a projetar-se e assumir-se como ator internacional relevante particularmente nas áreas da paz e segurança.

Ao longo das últimas décadas tem sido visível como a UE, na sua narrativa, se tem apresentado como um ator de paz e segurança, surgindo e assumindo-se, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, exatamente como um projeto de paz, que visava evitar o retorno da guerra à Europa. No processo de integração e desenvolvimento do projeto europeu, a dimensão económica e a dimensão de segurança sempre andaram par-a-par com a dimensão normativa associada aos valores constitutivos da União. Os princípios democráticos, de respeito pelo estado de direito e dos direitos humanos, são princípios matriz do projeto Europeu, que têm sido postos em questão ao longo dos últimos anos e que enfrentam desafios fundamentais nos dias de hoje.

Uma outra dimensão fundamental da visão da UE como ator internacional prende-se com evolução do contexto regional e internacional. De facto, o final da Guerra-fria não só levou a mudanças significativas no contexto regional europeu, como também permitiu que a UE assumisse um papel de liderança na promoção de uma ordem europeia, e internacional, assente em normas e princípios de democracia e paz. A verdade é que a presença internacional da UE se tem desenvolvido de forma gradual, em grande medida estimulada pelas necessidades e exigências de um sistema internacional em constante mudança e pelas possibilidades trazidas pelos sucessivos processos de alargamento, integração e associação, os quais se tornaram também importantes testes da sua capacidade e ambição de projeção enquanto ator reconhecido no plano internacional a vários níveis, incluindo nas áreas da paz e segurança. Aqui, assume particular importância e destaque o papel da Estratégia Global de

2016, na qual a UE assume abertamente estas aspirações de se tornar um ator global, atuando em vários planos e áreas igualmente de interesse e importância global, nomeadamente defesa, sociedades inclusivas, direitos humanos e consolidação da paz.

Esta é a base da qual se parte neste volume e no qual se analisam as várias dimensões de narrativa e prática da UE enquanto ator internacional e tendo como pano de fundo fundamental a sua atuação na área da paz e da segurança, em contextos diversos. O volume contextualiza e enquadra teoricamente a UE nos estudos de paz e segurança, ao mesmo tempo que trabalha a sua dimensão institucional, e interpreta as narrativas e políticas aqui implicadas. Um dos pressupostos essenciais que está subjacente a este projeto é que as narrativas associadas à construção da União enquanto ator nos ajudam a melhor compreender e contextualizar as suas políticas e práticas, as suas ações e inações. E é a partir desta leitura que estudamos e apresentamos um conjunto de estudos de caso considerados ilustrativos das dinâmicas de paz e segurança no quadro da UE e das suas ações/intervenções, como por exemplo na Parceria a Leste ou nas relações com a Rússia, e em contextos como o de crescente desinformação, da política espacial como parte da nova estratégia de segurança, ou através da sua presença numa missão no terreno.

Para este efeito, o volume está organizado em duas partes: uma primeira parte dedicada a capítulos analíticos e de enquadramento e uma segunda onde se incluem um conjunto de estudos de caso ilustrativos. Para iniciar a primeira parte do volume, Paula Duarte Lopes e Daniela Nascimento mapeiam os estudos de segurança e os estudos para a paz, refletindo sobre como a UE se tem posicionado e afirmado enquanto ator de paz e segurança nestes quadros teóricos. As agendas renovadas de segurança que caracterizaram o sistema internacional sobretudo a partir da década de 1990, ganharam centralidade sendo caracterizadas pela sua articulação

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

No segundo capítulo, Isabel Camisão e Ana Paula Brandão contextualizam a dimensão institucional e de funcionamento interno, essencial à compreensão deste ator. Decorridas quase três décadas sobre a sua criação pelo Tratado da União Europeia, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) continua a ser entendida como um domínio marcadamente intergovernamental, em que a decisão permanece nas mãos dos Estados Membros e há uma clara marginalização das instituições supranacionais, como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Não contestando a relevância dos EM na formulação e na tomada de decisão em matéria de política externa, a literatura tem demonstrado que gradualmente outros atores institucionais, para além do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, têm estrategicamente vindo a assumir um papel cada vez mais interventivo no agendamento e formulação da PESC. Usando como enquadramento teórico o modelo do ciclo do processo político (definição da agenda, formulação da política, implementação e avaliação), este capítulo faz o mapeamento destes atores e da sua intervenção nas diferentes fases deste ciclo, bem como analisa algumas das estratégias usadas para expandir as suas competências e aumentar a sua influência numa área em que tra-

dicionalmente os Estados mostram grande relutância em delegar competências no nível supranacional.

Feita a análise institucional das políticas e o mapeamento do funcionamento interno da UE, o terceiro capítulo, da autoria de Licínia Simão, acompanha o exercício anterior, mas com um enfoque na dimensão externa de atuação deste ator. Este capítulo avalia a evolução concetual e normativa da segurança e defesa europeia desde Maastricht, procurando identificar as alterações mais significativas na leitura que a UE faz do seu papel como ator de segurança internacional e de como isso se tem refletido na evolução de uma política comum de segurança e defesa (PCSD). O desenvolvimento desta PCSD por parte da UE é, neste capítulo, apresentando como um processo que tem acompanhado a integração europeia, o seu alargamento geográfico e as transformações profundas da geopolítica e da conflitualidade internacional. Tendo atingido, hoje, uma maturidade assinalável, a PCSD é entendida como um contributo indispensável da Europa para a paz e a segurança internacionais e para o avanço dos seus interesses securitários, num mundo marcado por uma conflitualidade persistente e desestabilizadora e por fraturas e tensões nas alianças que tradicionalmente sustentaram a segurança europeia.

O quarto capítulo, pelas mãos de Clara Keating, Alexandre Sousa Carvalho e Maria Raquel Freire, introduz a questão das narrativas na análise do ator. Este capítulo analisa a narrativa na construção discursiva da União Europeia, sob uma perspetiva teórica, que será explicitada na forma como esta narrativa acompanha o desenvolvimento da UE nas suas expressões internas e externas. No capítulo analisa-se a dimensão de segurança com enfoque na Estratégia Europeia de Segurança de 2003, na Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança de 2016, e na Bússola Estratégica de 2022, documentos enquadradores e que pretendem consolidar o posicionamento estratégico da UE em termos

de segurança, e a narrativa relativa ao período da crise financeira que se iniciou em 2008, e de que modo esta foi sendo ajustada e que tipo de mensagens e interpretações implicou. Este olhar crítico sobre a(s) narrativa(s) pretende uma análise mais incisiva sobre o modo como estas implicam nas estratégias e ação política da União nestas matérias, identificando pontos de convergência e desalinhamentos, bem como olhando as narrativas dominantes, e o modo como procuram legitimar determinadas decisões e opções, desse modo, contribuindo para a construção de uma determinada imagem do ator. No modo como as narrativas refletem princípios constitutivos, mas também dinâmicas ambivalentes nas dificuldades que a UE enfrenta quer relativas ao seu funcionamento interno quer no contexto externo em que atua, faz-se a ligação aos capítulos anteriores. O último capítulo desta primeira parte, da autoria de Teresa Almeida Cravo, Bernardo Fazendeiro e Paulo Rupino, aborda de forma mais direcionada os diferentes tipos de intervenção na atuação da UE, sejam missões no terreno, políticas ou projetos, como por exemplo no âmbito da Parceria Oriental, da política de apoio ao desenvolvimento, ou mesmo numa dimensão mais tecnológica associada ao posicionamento deste ator. Este capítulo posiciona o ator UE no quadro da paz e segurança internacionais, procurando desconstruir o significado de ‘intervenção’ nas suas múltiplas aplicações e interpretações e complementando a análise até aqui desenvolvida, por forma a abrir a porta ao conjunto de estudos de caso que compõem a segunda parte deste volume e com os quais se pretende ilustrar as dinâmicas apresentadas.

Na segunda parte do volume, reunimos um conjunto de estudos de caso considerados relevantes para a compreensão deste ator, traduzindo as narrativas e as práticas em diferentes áreas de atuação relevantes para o nosso pano de fundo de paz e segurança. No capítulo 6, Vanda Amaro Dias analisa a construção de paz e segurança na vizinhança europeia, com enfoque no caso da Parceria

a Leste. A paz, segurança e estabilidade regionais têm-se afirmado como elementos incontornáveis da relação da UE com a sua vizinhança alargada. No entanto, desafios endógenos e exógenos – relacionados quer com a articulação de diferentes perspetivas e interesses dentro da União, quer com um cenário regional pautado por disputas de poder e por uma agenda política cada vez mais complexa e diversificada – têm suscitado sucessivos reajustes nas políticas e práticas que pautam a construção de paz e segurança na vizinhança europeia. A Parceria a Leste, que surge em 2009 como uma tentativa de resposta a estes desafios e, simultaneamente, como uma forma de reforçar o papel da UE como ator de paz e segurança regional nem sempre se tem revelado e concretizado de acordo com os objetivos previstos. De facto, decorrida mais de uma década desde a sua criação, os resultados desta iniciativa permanecem limitados face às ambições quer da UE, quer dos seus parceiros de leste, sobretudo daqueles interessados numa tangível perspetiva de adesão. Este desfasamento entre objetivos declarados e resultados conquistados tem contribuído para uma notória fadiga relativamente à Parceria a Leste, afetando necessariamente o intuito de construção de paz e segurança regional que lhe subjaz. Com vista à problematização deste processo, este capítulo analisa a evolução da Parceria a Leste, bem como os resultados que esta iniciativa tem gerado, com o objetivo de fomentar uma reflexão crítica e abrangente sobre o contributo e o futuro da UE enquanto ator de paz e segurança no plano regional.

O capítulo 6 centra-se, por sua vez, naquele que é hoje considerado como o ‘momento mais tenso de todos’ da relação UE-Rússia. Neste capítulo, Sónia Sénica faz uma análise deste relacionamento nos últimos anos para melhor compreender a falta de compromissos e a dificuldade de cooperação, especialmente após a anexação da Crimeia em 2014. Este capítulo parte da análise das ferramentas, mecanismos, posições e discursos da política externa da UE em re-



lação à Rússia e que nos permitem identificar um quadro analítico para melhor compreender o papel que a UE tem procurado desempenhar em termos de securitização e estabilização do continente europeu visando, em paralelo, um necessário compromisso com a Rússia, com quem compartilha a vizinhança próxima. Embora o projeto europeu tenha conseguido manter a sua atratividade, proporcionando as condições para uma transição para a democratização e o desenvolvimento económico dos países que buscam a adesão, a verdade é que, do ponto de vista russo, as linhas vermelhas em relação à europeização do espaço pós-soviético têm emergido cada vez mais como uma questão fraturante, tal como comprova a atual situação na Ucrânia. Outra fragilidade também evidente remete para as várias sensibilidades existentes dentro da UE, especialmente do eixo franco-alemão, que geram falta de consenso quanto à forma de relacionamento com a Rússia, emergindo em paralelo a falta de capacidades necessárias, sobretudo em matéria de defesa e segurança, para se fazer respeitar. Tudo isto resultou no aumento da projeção da imagem de ‘grande poder’ da Rússia, citando o presidente Joe Biden, e de forma simétrica na desvalorização da imagem da UE enquanto ator central na Europa. No conjunto de todas estas camadas, pode concluir-se que a UE necessita de se reajustar para ser bem-sucedida, precisa sobretudo de projetar o seu poder de uma força tal que a Rússia se veja forçada a chegar a um compromisso e cooperar.

Muito relacionado a este contexto de relações difíceis, temos as ameaças híbridas, e da desinformação, da propaganda e das notícias falsas. No capítulo 8, Sofia José Santos e Tiago Lapa partem da identificação da desinformação como um dos termos mais comuns no léxico contemporâneo das relações internacionais para abordar a desinformação pelos olhos e mãos da UE. Apontando para uma realidade em nada inédita – a produção deliberada de conteúdo falso para causar dano –, a desinformação e suas práticas

conheceram um novo fôlego – em termos de sofisticação, ritmo de produção e alcance – com o advento das redes sociais. Estas, pela sua abertura, horizontalidade e arquitetura algorítmica têm comprovadamente facilitado a propagação das designadas *fake news*. Nas Relações Internacionais, muito dos debates que se têm desenvolvido em torno da desinformação equacionam esta última a partir do seu impacto nas democracias, da sua utilidade e efeitos em estratégias de propaganda, a relevância para a política externa ou uma combinação dos três. Nestas reflexões, gramáticas de segurança e insegurança estão frequentemente presentes de forma explícita ou implícita. Este capítulo pretende, assim, analisar não apenas de que forma a UE, enquanto ator normativo e de segurança, tem apresentado as questões da desinformação nas suas narrativas oficiais, mas também de que forma as práticas de segurança que tem adotado face à desinformação e, sobretudo, como estas duas dimensões – narrativa e prática – têm alimentado e sustentado uma agenda securitária digital.

Já Sarah da Mota, no capítulo 9 deste volume, foca-se na análise da arquitetura espacial europeia enquanto constelação pós-moderna de segurança e defesa, entendida como central à atuação e posicionamento da UE como sublinhado na mais recente estratégia de segurança europeia. Num contexto de rápida evolução do campo espacial, marcado por uma nova economia espacial em expansão e pelo envolvimento de um número crescente de atores, Estados, organizações e atores privados têm-se adaptado estrategicamente para competirem por uma parcela de poder espacial. Nesta segunda corrida ao espaço, a Europa é candidata ativa, procurando afirmar-se como ator regional relevante em busca de capacidades autónomas que garantam tanto um acesso seguro ao espaço, como a proteção da sua economia, do seu ambiente, do seu modo de vida. Este capítulo debruça-se sobre o carácter atípico da arquitetura espacial europeia, definida por uma relação de estreita cooperação entre a Agência

Especial Europeia (AEE) e a UE, assim como por uma integração crescente do campo da segurança e defesa. Com base na premissa de uma política externa europeia pós-moderna, na qual uma dimensão pós-soberana é acrescentada às políticas externas nacionais existentes, este capítulo mostra como a atual arquitetura espacial europeia resulta de uma assemblagem de políticas nacionais pós-soberanas e de uma rede de infraestruturas partilhadas, que se articulam para formar uma constelação de arranjos institucionais inovadores, numa configuração que contribui, em última instância, para tornar mais robusta a *actorness* da UE nas áreas da segurança e defesa.

No capítulo 10, Renata Cabral apresenta-nos uma análise focada na missão da UE no Haiti, país que tem sido palco de sucessivas tentativas e experiências de promoção da paz desde 1993, aquando da primeira intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU) no país. A partir do objetivo de promoção da estabilidade na região, forças comumente constituídas por atores que enquadram e fundamentam as suas práticas na lógica dominante do intervencionismo global encontraram no Haiti um cenário complexo e que exigia mudanças estruturais mais amplas, assim como uma nova abordagem à sua ação. Partindo deste contexto, o capítulo analisa de forma crítica a participação e envolvimento específico da UE nas várias missões de paz no país. O capítulo aborda a contribuição dos Estudos para a Paz para a fundamentação e o desenho das operações de paz que são hoje levadas a cabo globalmente, as críticas a essa forma de intervencionismo e as consequências da permanência internacional em solo haitiano para a construção de um cenário de paz positiva no país. Por fim, no capítulo conclusivo, Maria Raquel Freire identifica as principais linhas de argumentação e contributos para a análise da UE como ator de paz e segurança discutidas ao longo do volume, procurando salientar aquelas que nos ajudem a melhor compreender a UE enquanto ator internacional e a refletir sobre possíveis caminhos e vias de futuro em termos de como esta

se poderá (re)posicionar face aos desafios colocados pela guerra na Ucrânia e pela postura belicista e agressiva da Federação Russa à atual arquitetura de paz e segurança europeia.