

MARIA RAQUEL FREIRE
DANIELA NASCIMENTO
(COORDS.)

UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL

PAZ E SEGURANÇA
NAS NARRATIVAS
E PRÁTICAS

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



I N V E S T I G A Ç Ã O



EDIÇÃO

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

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Imprensa da Universidade de Coimbra

IMAGEM DA CAPA

Call Me Fred - Unsplash

DESIGN DA CAPA

Pedro Matias

PRÉ-IMPRESSÃO

João Diogo

EXECUÇÃO GRÁFICA

KDP

ISBN

978-989-26-2315-3

ISBN DIGITAL

978-989-26-2316-0

DOI

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



CENTRO DE EXCELÊNCIA JEAN MONNET
JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE

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

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



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

MARIA RAQUEL FREIRE
DANIELA NASCIMENTO
(COORDS.)

UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL

PAZ E SEGURANÇA
NAS NARRATIVAS
E PRÁTICAS

COMISSÃO CIENTÍFICA

Luís Bonixe
Instituto Politécnico de Portalegre

Miguel Midões
Universidade de Coimbra / Instituto Politécnico de Viseu

Madalena Oliveira
Universidade do Minho

Ana Isabel Reis
Universidade do Porto

SUMÁRIO

Prefácio.....	7
<i>Luís Lobo Fernandes</i>	
Introdução:	
União Europeia como Ator Internacional: Narrativas e Práticas	11
<i>Maria Raquel Freire e Daniela Nascimento</i>	
A União Europeia como Ator de Paz e Segurança: Dos Debates Concetuais à Prática	23
<i>Paula Duarte Lopes e Daniela Nascimento</i>	
Para Além do Óbvio: Os Atores Institucionais da UE no Ciclo Político da PESC.....	57
<i>Isabel Camisão e Ana Paula Brandão</i>	
Um Mundo em Crise: As Políticas de Segurança e Defesa da UE em Evolução	103
<i>Licinia 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>	

CONCLUSÃO
A UE COMO ATOR DE PAZ E SEGURANÇA:
PARA ONDE?
CONCLUSION
THE EU AS A PEACE AND SECURITY ACTOR:
WHERE TO?

Maria Raquel Freire

Não haverá paz na Europa se os Estados forem reconstituídos com base na soberania nacional (...). Os países europeus são demasiado pequenos para garantir aos seus povos a prosperidade e o desenvolvimento social necessários. Os Estados europeus devem constituir-se numa federação (...)

Jean Monnet, reunião do Comité Francês de Libertação Nacional, 5 de agosto de 1943¹⁴⁰

Ainda em contexto de guerra na Europa, Jean Monnet, consultor do governo francês e inspirador do processo de integração europeia, sublinhava a relevância da união entre os Estados europeus para a promoção da paz e da segurança. Jean Monnet acreditava que uma Europa construída em torno de soberanias exclusivistas limitaria a capacidade de pacificação do continente, e que era necessário um projeto que permitisse a convergência dos estados europeus, ainda que com diferenciais. O Plano Schuman, que levaria à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, incarna este ideal e avan-

¹⁴⁰ Disponível em: <https://citacoes.in/autores/jean-monnet/> [21.04.2022].

ça com um processo de integração que nos traz à União Europeia (UE) dos nossos dias. O espírito de paz e as preocupações com a (in)segurança subjazem a todo o processo de integração económica iniciado então. A UE, como projeto político, iria desenvolver-se em torno dos valores da paz, da democracia, da estabilidade, da proteção e promoção de direitos e liberdades fundamentais, e do estado de direito. Estes princípios constitutivos seriam posterior e consecutivamente referenciados em tratados, documentos oficiais, e declarações. E continuam, ainda hoje, a constituir um pilar normativo essencial à identidade do processo de construção e integração europeia.

Apesar da expectativa e das aspirações, a trajetória deste ator não tem sido simples nem fácil. A história da assinatura do Tratado de Roma que institui as Comunidades Europeias em 1957 é prova disso. Depois de uma conturbada viagem de comboio de Bruxelas a Roma, de dias infundáveis a preparar as cópias do Tratado para assinatura com apoio de *stencils* e mimeógrafos numa cave húmida, as cópias prontas a serem assinadas pelos seis líderes fundadores, cuidadosamente espalhadas pelo chão, para que secassem e fossem evitados os efeitos da humidade, são recolhidas pelas equipas de limpeza do edifício e descartadas. No dia da assinatura a pressão do momento leva a uma solução criativa: são preparadas as folhas de assinatura inicial, sendo o restante texto do tratado apenas um conjunto de folhas em branco (Tavares, 2017). Esta história, só recentemente tornada pública, é reveladora dos desafios que este projeto encontra desde o seu início, mas também da capacidade criativa para os ultrapassar. Esta tem sido a história da UE. E mais ainda nos dias de hoje, em contexto de regresso da guerra à Europa, quando os desafios à paz e à segurança europeia são enormes.

A consolidação da integração europeia deu-se desde cedo no nexos interno-externo, ou seja, no pressuposto de que era preciso lidar com diferentes níveis de atuação, implicando os estados-

-membros, a dimensão comunitária, e as relações externas. Um motor fundamental para o desenvolvimento do projeto foi a política de alargamento, que permitiu que os seis estados iniciais se transformassem numa Comunidade de 28 estados, que após o *Brexit* (com efeito desde 1 de janeiro de 2021), foi recontada em 27 países membros. Esta política de crescimento geográfico, com muitas matizes políticas, económicas, sociais e de segurança, entre outras, foi acompanhada do desenvolvimento institucional necessário para permitir o funcionamento desta entidade. O Tratado de Maastricht e o Tratado de Lisboa serão provavelmente dois dos grandes marcos nesta trajetória, consolidando quer a dimensão interna de atuação, clarificando pesos e poderes institucionais, quer a dimensão externa nas novas funções e organismos criados para assegurar a ação externa da UE. Este é assim, desde sempre, um projeto que se identifica com a necessidade constante de reajuste entre contextos e temporalidades, refletindo a agregação contínua entre os vários Estados Membros, bem como a interação social com a sua área de vizinhança e mais além. Com uma agenda cada vez mais marcada por desafios internos, com várias crises económicas, sociais e securitárias a marcarem o percurso europeu, e desafios externos, derivados de um contexto internacional desafiador, em que a ordem pós-Segunda Guerra Mundial tem sido contestada, e a ordem de segurança europeia está claramente em disrupção em resultado da invasão da Ucrânia por parte da Rússia a 24 de fevereiro de 2022, entre muitos outros, os desafios à paz e à segurança são imensos e de natureza diferenciada. Internamente, a crise financeira de 2008 que se prolonga no tempo, a crise social e política que implica, incluindo a consolidação de movimentos políticos de extrema-direita, seguida da crise pandémica e agora da crise ucraniana, marcam um sucessivo confronto com temas difíceis de gerir e que se alinham numa narrativa crescentemente securitária. Esta denota um entendimento amplo de segurança proximamente ligado

a questões para além da integridade territorial e segurança física, como a resiliência societal, o humanitarismo, os fluxos migratórios ou mesmo as alterações climáticas. Contudo, o contexto de ameaça atual, como bem identificado na Bússola Estratégica de março de 2022, o último documento estratégico aprovado no quadro da segurança e defesa europeia, exige o regresso combinado às leituras mais tradicionais de segurança, face à ameaça territorial que a Rússia implica. A segurança e defesa híbridas ganham espaço, e a resiliência e pragmatismo de princípios sublinham quadros referenciais de atuação que cristalizam a identidade da União. Na síntese deste documento, é possível ler-se as seguintes medidas consideradas fundamentais para garantir a segurança:

Impulsionar as capacidades de análise de informações; Criar um conjunto híbrido de instrumentos e equipas de resposta que reúnam diferentes meios de detetar e dar resposta a uma vasta gama de ameaças híbridas; Continuar a desenvolver a política de ciberdefesa da UE a fim de a preparar melhor para a ocorrência de ciberataques e lhes dar resposta; Reforçar a ação nos domínios marítimo, aéreo e espacial, nomeadamente alargando as presenças marítimas coordenadas a outras regiões, a começar pelo Indo-Pacífico, e elaborando uma estratégia espacial da UE para a segurança e a defesa. (Bússola Estratégica, 2022)

Estas palavras e medidas sublinham bem a narrativa inclusiva subjacente ao entendimento sobre segurança europeia, bem como a leitura híbrida, combinada com meios mais convencionais, a necessidade de investir em áreas de ponta, como a ciberdefesa e uma estratégia espacial. A identificação de ameaças, que vai evoluindo com os contextos, torna-se, assim, parte da mensagem mais ampla que legitima opções políticas em determinados sentidos. Esta agenda, pertinente e indiscutível, é coberta neste livro através de

vários estudos que nos ajudam a situar relativamente àqueles que têm sido os desenvolvimentos mais recentes em termos de capacidades, de definição de políticas e dos desafios aqui implicados, mas também de contextualização de narrativas e da trajetória do ator UE. Em termos da discussão mais teórico-conceitual, os capítulos iniciais avançam com os debates sobre a natureza deste ator, o seu modo de funcionamento interno e, a sua dimensão externa. Refletem ainda sobre de que modo a construção de narrativas contribui para a afirmação da própria UE nestenexo interno-externo. Esta abordagem permite-nos também melhor perceber a evolução deste ator, e de como se procura afirmar nesta ordem internacional contestada. Numa lógica mais pragmática, os estudos de caso assestam nos temas da agenda mais atuais, procurando desafiar-nos a refletir criticamente sobre a UE, as suas capacidades e limites, bem como o potencial que oferece. A dimensão da cibersegurança e da desinformação, o desenho de uma estratégia espacial, e diferentes formas de intervenção, incluindo através de presenças civis e militares nas operações de paz, ou das suas políticas regionais, são temas centrais deste estudo.

Da leitura do volume, resulta-nos claro que apesar dos muitos desafios que enfrenta, a UE é um ator regional que se tem procurado posicionar globalmente. O regresso da guerra à Europa redimensionou a atuação mais regional como prioritária, mas sem descartar a sua agenda global, muito centrada no comércio e relações económicas, mas que traz também uma bagagem política e normativa que não deve ser diminuída na sua importância. Mesmo com uma atuação mais focada na sua área de vizinhança, onde as ameaças atuais são mais urgentes, a UE é reconhecida como um ator internacional de paz e segurança, que promove uma abordagem integrada à gestão de crises e resposta aos vários desafios que se lhe apresentam, independentemente dos limites que enfrenta. A natureza diferenciada das culturas de segurança dos Estados Membros, a dificuldade em

concertar posições em matéria de defesa, e até mesmo alguma falta de visão estratégica institucional refletindo proatividade e visão de futuro têm sido referidos como aspetos que limitam opções claras de atuação. As missões de paz acabam por ser um instrumento central nestas dinâmicas, visibilizando a agenda normativa e política da UE, bem como expondo a capacidade de convergência entre os seus Estados Membros. As críticas mais tradicionais associadas à negligência da dimensão local, ou à falta de coordenação no terreno, são críticas antigas que revelam a dificuldade política associada a estas formas de intervenção, bem como à própria socialização de lições aprendidas. A UE tem percorrido um longo caminho nesta matéria, desde o envio da sua primeira missão para os Balcãs em 2003, com provas dadas em dezenas de missões de caráter civil, militar e civil-militar. Se os sucessos são limitados, não tem necessariamente de significar que os processos são inconsequentes. De facto, é reconhecida à UE capacidade de atuação, a qual resulta sobretudo da sua abordagem compreensiva, permitindo combinar medidas de diplomacia preventiva com a implementação de projetos de cooperação para o desenvolvimento, ou conciliar processos negociais, com investimentos na reconstrução de um Estado. A implementação destes mandatos tem permitido a leitura do ator UE na sua dimensão mais global de atuação, requerendo um constante repensar e reajuste do seu papel enquanto produtor de segurança, quer internamente quer na dimensão externa da sua atuação. Assim o mostram Paula Duarte Lopes e Daniela Nascimento na sua análise. E consideram que o contexto atual tem permitido maior coesão no seio deste ator, que tem contribuído para o seu reforço enquanto ator de segurança. Além do mais, tem permitido um maior investimento na área da defesa, com alguns custos para a sua *actorness* em matéria de paz, particularmente quando a Europa vive tempos de guerra. Certamente, numa fase pós-bélica, a agenda de paz será liderada em grande medida pela União, quer no processo de re-

construção quer nos processos políticos que se seguirão e onde a UE poderá e deverá ter um papel fundamental.

Também a dimensão institucional tem sido um elemento central ao processo de construção europeia onde os Tratados têm sido um pilar fundamental. Muito interessante é a dinâmica interinstitucional e o modo como a Comissão tem procurado expandir as suas competências em matérias tradicionalmente do foro de decisão dos Estados Membros. Como Isabel Camisão e Ana Paula Brandão argumentam, a Comissão tem capitalizado nesta abordagem global que a UE tem promovido em termos da sua ação externa, sublinhando que *global* se refere não apenas à dimensão geoestratégica da sua atuação, mas também às áreas setoriais, instrumentos e políticas desenvolvidas. Um exemplo muito claro é o da política comercial, tradicionalmente parte da dimensão interna, e na base de todo este projeto, e que se tem tornado cada vez mais um instrumento de projeção da UE no mundo. A abordagem compreensiva, como se designa comumente, tem permitido ampliar áreas de atuação e impacto, bem como institucionalmente tem dado espaço à Comissão para esta ampliação da agenda. Quando a atual presidente da Comissão Ursula von der Leyen descreve a sua Comissão como geopolítica (von der Leyen, 2019) está exatamente a marcar um posicionamento institucional para a audiência doméstica, bem como a sublinhar o posicionamento institucional em matéria de afirmação externa. O Parlamento Europeu tem também assumido maior protagonismo através de uma atuação mais interventiva nas diferentes fases do ciclo político, com uma atuação cada vez mais presente em matérias de direitos humanos, promoção da democracia e do estado de direito, e mediação e diálogo em prol da paz. Naturalmente, o Conselho da União Europeia e o Conselho Europeu são os órgãos que mantêm maior poder decisório em matéria de política externa de segurança e defesa com a intervenção direta dos Estados Membros na definição da agenda e das políticas. Mas estas alterações na arquitetura

institucional da UE são interessantes na forma como os equilíbrios se vão desenhando, e temas tradicionalmente da competência dos estados vão assumindo nova dimensionalidade.

Outra das dimensões de atuação fundamental, e a que este volume dá particular destaque, é a da segurança e defesa, entendendo que esta articulação tem vindo a modelar a narrativa europeia e alguns debates fundamentais, como o da articulação entre capacidades da Aliança Atlântica e da UE, ou sobre a questão da autonomia estratégica, que é mais abrangente, mas onde a componente da defesa tem assumido relevância. Pensar a paz no quadro da UE, dos contextos em que se insere, e dos seus princípios constitutivos, tem levado ao desenvolvimento de uma concetualização abrangente de segurança, como referido, bem como a uma perceção de ameaças e responsabilidades que se tem reajustado na resposta a crises. As ameaças internas, como o terrorismo transnacional, e externas, muito em torno de conflitualidade violenta e da gestão de crises, promoveram a agenda intervencionista, como por exemplo nas missões de paz destacadas. A par destes desenvolvimentos a narrativa da “resiliência” ganhou densidade, em lógicas de capacitação local na resposta a crises diferenciadas, em contextos além-fronteira externa da UE, muitas vezes em articulação com os seus parceiros internacionais, e dentro da própria União. O contexto atual de guerra na Ucrânia veio trazer um sentido renovado de urgência à capacitação da UE em matéria de segurança e defesa, como bem explicitado na Bússola Estratégica, e à necessidade de concertação com os parceiros da Aliança Atlântica, renovando o debate dos investimentos na área da defesa. A ameaça comum identificada pelos parceiros ocidentais, materializada nas ações russas, tem permitido um nível de coesão exemplar, com a adoção de vários pacotes de sanções e uma posição bastante alinhada na oposição à Rússia e no apoio à Ucrânia. Contudo, este regresso dos Estados Unidos à Europa, após um período de desinvestimento claro, em particular

durante a presidência Trump, e com uma agenda que prioriza o Indo-Pacífico, levanta algumas interrogações. Por um lado, até que ponto a autonomia estratégica será capaz de se completar, ultrapassando alguma dependência dos Estados Unidos, e por outro, que tipo de capacitação na área da defesa impulsionada por esta nova situação será efetivamente implementada, quando a ameaça iminente estiver ultrapassada. As velhas questões da defesa parecem assumir uma nova roupagem, mas como argumenta Licínia Simão, não necessariamente impulsionando de maneira definitiva uma renovada política de defesa, com contornos de grande autonomia e investimento europeu.

A questão das narrativas torna-se assim central à análise da evolução e atuação da UE, uma vez que estas nos ajudam a compreender a trajetória discursiva, com linhas de convergência e divergência, mas também que narrativas se tornam dominantes e porquê. A questão da defesa ilustra de forma muito clara a temporalidade e dimensão contextual, com a emergência ucraniana a pressionar o debate da capacitação na área da defesa, e como este tem implicação na leitura deste ator. Alexandre Sousa Carvalho, Maria Raquel Freire e Clara Keating analisam como as narrativas modelam o próprio posicionamento da UE e as suas possibilidades de decisão e ação. Exemplos mais concretos incluem a análise das estratégias de segurança e dos discursos sobre a crise financeira, com particular enfoque para o período entre 2008 e 2015. Os autores argumentam que da análise dos documentos fica clara uma recontextualização das narrativas, que permite este reposicionar constante do ator, nem sempre revelando a consistência esperada. A alteração discursiva da “diplomacia transformativa” para dinâmicas de “resiliência” ou a introdução do termo “pragmatismo de princípios” são ilustrativas destas recontextualizações e da forma como o ator se posiciona, reposiciona e organiza discursivamente a sua agenda e objetivos. A tensão muitas vezes presente entre a

dimensão normativa e mais material de atuação da UE encontra aqui expressão. E mais uma vez, as referências à Rússia e a forma como esta é reconcetualizada no contexto da Bússola Estratégica (2022), num tom mais severo que na Estratégia Global (2016), e totalmente distinto da Estratégia de Segurança Europeia de 2003, é novamente evidência de dinâmicas de recontextualização narrativa com implicação evidente nas práticas. As narrativas na dimensão financeira e de análise da crise, revelam também como o seu local de enunciação, as suas memórias coletivas, e a sua porosidade intertextual e ideológica reflete diferenciais nos discursos que circulam no espaço europeu. A narrativa dominante é interpretada de forma diferenciada de acordo com o contexto e as perceções, tornando-a um elemento de análise poderoso na interpretação da decisão, ação e posicionamento da UE.

Se estas dinâmicas internas revelam estas modelações, a nível externo o processo tende a não ser muito diferente. O intervencionismo em diferentes formatos e contextos que se tem desenvolvido em termos da ação externa da UE é aqui um bom exemplo. Teresa Almeida Cravo, Paulo Rupino da Cunha e Bernardo Fazendeiro chamam a atenção para um alargamento na agenda intervencionista para além dos princípios mais tradicionais da soberania ou das lógicas de poder, ainda que minando o próprio princípio soberano. A narrativa humanitária ou do desenvolvimento é exemplo de práticas que podem implicar limitação de soberania, com motivações pouco altruístas. A tentativa de imposição de arranjos institucionais em contextos por vezes alheios aos mesmos é identificada pelos autores como ilustrativa da tradição intervencionista, mesmo que a mesma tenha sido solicitada pelo estado em causa. Numa lógica ilustrativa complementar, deve ver-se o contributo de Renata Cabral de Sá Porto Barbosa sobre a intervenção no Haiti, onde a UE articula os seus esforços com outros atores internacionais, numa missão liderada pelas Nações Unidas, procurando projetar-se num quadro mais

global. Isto denota mais uma dimensão deste intervencionismo, que se assume sob diferentes formatos e contextos. O desenvolvimento de novas tecnologias e a dimensão da cibersegurança e ciberdefesa, desinformação e notícias falsas, vem adicionar novos desafios ao que muitas vezes são velhas questões, e traz uma nova dimensionalidade às formas de intervenção e limitação de soberania, como articulado por Almeida Cravo, Rupino da Cunha e Fazendeiro. Este posicionamento permite interferências por vezes até subtis, mas com potencial grande impacto nas políticas dos estados. As práticas intervencionistas existem há muito tempo, têm sido adensadas nestes novos contextos e face a novos instrumentos, mas mantêm o desafio da ingerência na soberania dos estados, mantendo-se como uma questão central na análise da UE enquanto ator de paz e segurança.

Na geografia da ação externa da UE a vizinhança próxima tem sido identificada como área fundamental de atenção da União. De facto, no contexto do alargamento de 2004, momento em que dez novos Estados são integrados como membros efetivos, é discutida a Política de Vizinhança, refletindo a preocupação com os equilíbrios entre a gestão do processo de integração de novos membros com a dimensão institucional da própria UE. Além do mais, reflete o princípio de que a UE não pode alargar continuamente, pelo que definir uma política que acautele a área de vizinhança como uma área preferencial para a UE serviria dois propósitos principais. Por um lado, oferecer políticas abrangentes e diversas para aprofundamento da cooperação, traduzidas em Acordos de Parceria e Cooperação ou por exemplo em Acordos de Associação, já mais densificados, em linha com o pressuposto de que maior cooperação promoverá estabilidade e prosperidade. Por outro lado, a ideia muito cara à UE de que adensar relações económicas tem um potencial de promover segurança, e assim contribuir para a criação de um “anel de amigos” em torno da sua fronteira externa. De forma muito simplificada,

este racional de estabilização da área de vizinhança a sul e leste da União é entendido como fundamental para a própria segurança da UE. Contudo, e como explica Vanda Amaro Dias, há vários aspetos a considerar que limitam estes objetivos. Estes incluem os diferentes posicionamentos dos Estados Membros, incluindo sobre as relações com a Rússia (até à invasão da Ucrânia), as diferentes motivações e ambições dos países vizinhos, uma agenda crescentemente securitária para a vizinhança, e a perceção da UE enquanto ator internacional por outros atores, ora em lógica de complementaridade ora em lógica competitiva. A autora argumenta que o regresso da guerra à Europa demonstra de algum modo descuido na análise das perceções externas, com um impacto evidente nos países da vizinhança. A Rússia é aqui naturalmente a principal visada. A forma como a UE tem respondido à guerra na Ucrânia, mostrando determinação e união, aponta para um posicionamento reforçado face à sua área de vizinhança e à instabilidade aí presente. Contudo, se esta reconfiguração se manterá, afirmando a UE como promotora de paz e estabilidade também na sua área de vizinhança, é uma questão que fica ainda em aberto.

Neste contexto, a Federação Russa assume-se claramente como o “inimigo” que, contrariamente ao pretendido, gerou coesão e consenso no seio do mundo ocidental contra o que é descrito como uma agressão territorial sem qualquer justificação e que viola, de forma clara, os princípios basilares do direito internacional. A este nível são três as linhas fundamentais de análise na relação UE-Rússia identificadas por Sónia Sénica. Primeiro, o facto da Rússia repetidamente sublinhar o espaço pós-soviético como área prioritária e na sua esfera de influência, criticando mesmo o princípio de “vizinhança partilhada” com a UE, e arrogando-se o direito de influenciar as escolhas políticas destes estados; segundo, a dimensão interna na Rússia, onde a consolidação do regime de Vladimir Putin se fortaleceu com a revisão Constitucional de 2020 e na

prática de limites às liberdades e direitos humanos, bem como de princípios democráticos; e, terceiro, a contestação à ordem internacional liberal materializada no que é entendido como a hegemonia dos Estados Unidos e a permanência da OTAN, lida como ameaça à segurança da Rússia, constituindo ambos elementos centrais da ordem democrática ocidental. Este cenário de rutura entre a Rússia e o ocidente, e os acontecimentos na Ucrânia, não permitem grande espaço de diálogo, com a confrontação a assumir-se como dominante na relação entre a Rússia e os atores ocidentais. Como um vizinho “gigante” da UE, esta situação de enorme incerteza e violência provocada pela ação agressora russa constitui uma ameaça fundamental à ordem de segurança europeia, perante a qual a UE não ficou, nem poderia ficar, indiferente. A resposta sob a forma de sanções e limitações várias às relações com a Rússia é mais uma vez ilustrativa da recontextualização da narrativa, e do modo como os contextos e a temporalidade são tão importantes na compreensão de opções e ações políticas.

Neste quadro de alta tensão, a dimensão das novas tecnologias, da desinformação e notícias falsas, e da propaganda, assume-se também como fundamental na modelação da narrativa, como já brevemente referido. Esta dimensão e impacto da desinformação é tratada por Sofia José Santos e Tiago Lapa, que argumentam que, se por um lado, a forma de lidar com desinformação sublinha a preocupação da UE com a democracia e o pluralismo, por outro lado, revela uma apropriação discursiva que aponta para a legitimação do pendor securitário na regulação do ecossistema informativo. Os autores argumentam que a UE se tem posicionado como essencialista e universalizante na sua atuação face à desinformação, adotando uma abordagem dual entre verdadeiro e falso, e posicionando-a como um ator moral nesta matéria. A dimensão das ausências, em particular ao nível da regulação, como por exemplo relativamente aos modelos económicos das plataformas que disseminam desinformação, mostra

esta ambivalência. Este alerta remete para a necessidade de pensar a UE enquanto ator de segurança como promovendo, em instâncias, agendas direcionadas a determinados atores e/ou políticas, nem sempre seguindo uma lógica institucional assente nos princípios normativos que constituem a definição deste ator. Isto aponta para a forma como a afirmação da UE enquanto produtora de segurança tem que passar também pelo escrutínio das práticas, não só nesta área da desinformação, como noutras, como analisado.

Uma outra dimensão que tem assumido crescente protagonismo é a da integração europeia espacial, sempre identificada na narrativa como estando proximamente ligada à economia da União, à preocupação com os cidadãos, à segurança e à indústria de defesa. Esta é uma área setorial que combina várias narrativas, trazendo a dimensão mais normativa e a dimensão mais material para a discussão. A evolução na narrativa mostra como a agenda do espaço se foi crescentemente associando a questões de segurança e defesa, em linha com os princípios da autonomia estratégica já referida. Sarah da Mota argumenta que esta é uma área estratégica já bem identificada pela UE, mas que o diferencial de meios e capacidades entre os Estados Membros, o investimento necessário e a vontade política no apoio a medidas concretas constituem um desafio. O desenvolvimento de políticas nacionais pós-soberanas e de uma rede partilhada de infraestruturas na definição e implementação da arquitetura espacial europeia abre caminho à possibilidade de robustecimento da dimensão da segurança e defesa do ator UE, com especial enfoque nesta área identificada como estratégica neste processo de afirmação internacional.

Deste estudo sobre a União Europeia como ator internacional de paz e segurança, e a forma como as narrativas e práticas sustentam um posicionamento determinado, resultam várias linhas de reflexão. O estudo convoca várias dimensões político-institucionais de análise, várias políticas setoriais, e a incorporação de vários

instrumentos e espaços, bem como salienta a importância da sua implementação no quadro da recontextualização de narrativas. Fica claro que a narrativa normativa está sempre presente, acompanhada de elementos pragmáticos, que vêm articulando modelações discursivas relativas à paz e segurança. Na trajetória de afirmação e reconhecimento do ator, a UE tem enfrentado limites vários, quer de natureza doméstica, como a conciliação de interesses e vontades entre os Estados Membros, ou a questão de recursos e capacidades, quer de natureza externa, onde as dinâmicas de competição no sistema internacional constituem um fator fundamental na expressão da *actorness* da UE. O novo documento estratégico aprovado em março de 2022 – Bússola Estratégica – e a guerra na Ucrânia repositaram a UE num quadro diferenciado, onde a resposta tem sido mais mobilizadora, mais coesa e mais assertiva. Parece claro que a UE se está a afirmar como ator de paz e segurança, em linha com a sua génese. Contudo, se as narrativas e práticas convergirem nesta consolidação do ator, ou se num contexto diferenciado poderão perder consistência, fica em aberto, em linha com a história e trajetória deste ator.

Referências Bibliográficas

- Bússola Estratégica. 2022. Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa. Conselho da União Europeia. Bruxelas, (OR. en) 7371/22. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf> [21.04.2022].
- Tavares, R. 2017. Mas afinal o que assinaram em Roma há 60 anos? Público. 24 março.
- Von Der Leyen, U. 2019. Speech in the European Parliament plenary session, 27 novembro. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech-original_en.pdf [21.04.2022].