

**Relatório de Estágio na Direção-Geral de Política de Defesa
Nacional do Ministério da Defesa Nacional**

Miguel Figueiras Senra

**Portugal na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)
da União Europeia: Missões e Operações Militares no Sahel e
no Golfo da Guiné**

**Relatório de Estágio de Mestrado em Ciência Política e
Relações Internacionais, com especialização em Globalização
e Dinâmicas Regionais**

Dezembro de 2021

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais realizado sob a orientação científica da Professora Doutora Joana Castro Pereira e da Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues.

Agradecimentos

O projeto que aqui apresento é o resultado de um percurso desenvolvido ao longo dos últimos dois anos, que não só resultou do meu trabalho, como do apoio incansável dos docentes da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e dos funcionários da instituição que me acolheu para a realização deste estágio.

Como tal, quero começar por agradecer o inestimável apoio e acompanhamento da minha orientadora, a Professora Doutora Joana Castro Pereira. Expresso a minha gratidão pela sua paciência, disponibilidade, conselhos, exigência, incentivos, persistência e entrega. De igual modo, quero deixar uma palavra de agradecimento à Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues pelo seu apoio no processo de acesso ao estágio.

Finalmente, não posso deixar de exaltar a dedicação e companheirismo de toda a equipa da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional. Agradeço-lhes por toda a confiança depositada, as oportunidades de aprendizagem oferecidas e por terem sido incansáveis durante a minha experiência na instituição que, sem dúvida alguma, foi muito importante para o meu desenvolvimento pessoal e profissional. Terminando as minhas palavras de agradecimento e admiração à Dr.^a Maria Elisabete Gomes Morais, Diretora da Direção de Serviços de Relações Internacionais e minha orientadora de estágio, por toda a ajuda na adaptação aos processos da Direção, ensinamentos, recomendações e por se mostrar sempre disponível para me prestar apoio e me conduzir nesta jornada.

Resumo

Dada a sua instabilidade, o ambiente securitário da região do Sahel e do Golfo da Guiné é atualmente uma das prioridades da União Europeia e merece destaque nas Relações Internacionais. Estas regiões têm implicações diretas na segurança e estabilidade da sua vizinhança, pelo que carecem de rápida estabilização e de uma resposta pragmática. O presente trabalho procura compreender o posicionamento de Portugal na PCSD, nomeadamente nas Missões e Operações Militares da região do Sahel e Golfo da Guiné, e em que sentido o país beneficia dessa posição. Elaborado com base nas atividades desenvolvidas na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) do Ministério da Defesa Nacional e através de uma minuciosa revisão bibliográfica e da realização de entrevistas, o trabalho conclui que Portugal defende uma presença multilateral nestas regiões e que é pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia e por iniciativas europeias que devem passar as tentativas de garantir a segurança nas zonas vizinhas da Europa.

Palavras-Chave: Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); estabilidade; iniciativas europeias; presença multilateral; missões e operações militares; desenvolvimento.

Abstract

Given its instability, the security environment of the Sahel region and the Gulf of Guinea is currently one of the European Union's priorities and deserves to be highlighted in International Relations. These regions have direct implications for the security and stability of their neighbourhood, and therefore lack rapid stabilisation and a pragmatic response. Since this theme is the subject of some unknowns, in order to clarify certain doubts regarding the essential action in the Sahel and the Gulf of Guinea, this investigation seeks to answer the following question: "What is Portugal's position in the CSDP, namely in the Missions and Military Operations of the Sahel and Gulf of Guinea region, and in what sense does it benefit from this position?". This report, drawn up on the basis of the activities carried out in the Directorate-General for National Defence Policy (DGPND) of the Ministry of National Defence and through a thorough literature review and conducting interviews, concludes that Portugal advocates a multilateral presence in these regions and that it is the Common Security and Defence Policy (CSDP) of the European Union and European initiatives that must pass on attempts to ensure security in Europe's neighbouring areas.

Keywords: Common Security and Defence Policy (CSDP); stability; European initiatives; multilateral presence; military missions and operations; development.

Índice

Agradecimentos.....	3
Resumo.....	4
Abstract	5
Índice.....	6
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	7
Introdução	9
1. Enquadramento Institucional.....	14
1.1 Ministério da Defesa Nacional (MDN).....	14
1.1.2 Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN)	17
1.1.3 Direção de Serviços de Relações Internacionais (DRI)	20
2. Atividades Desenvolvidas e Competências Adquiridas	21
2.1 Considerações práticas sobre o estágio na DGPDN.....	21
3. Enquadramento Teórico, Concetual e Histórico	25
3.1 O que é a PCSD?.....	25
3.1.2 Origem e evolução da PCSD.....	34
3.1.3 Portugal e a PCSD.....	38
4. Reforço do diálogo entre a UE e África	42
4.1 Missões e Operações Militares da PCSD	42
4.2 Posicionamento de Portugal	45
4.2.1 Caso do Sahel.....	49
4.2.2 Caso do Golfo da Guiné.....	53
5. Qual o posicionamento de Portugal na PCSD, nomeadamente nas Missões e Operações Militares da região do Sahel e Golfo da Guiné, e em que sentido beneficia dessa posição?	58
Conclusão.....	68
Referências Bibliográficas	73
Anexos.....	83
Anexo I – Guião das Entrevistas	83
Anexo II – Respostas das Entrevistas	83

Lista de Siglas e Abreviaturas

AED - Agência Europeia de Defesa

AQIM - Al-Qaeda no Magrebe Islâmico

CE - Comunidade Europeia

CPE - Cooperação Política Europeia

CEDN - Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEMGFA - Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

CEEAC - Comunidade Económica dos Estados da África Central

CRESMAO - Centro Regional de Segurança Marítima da África Ocidental

CRESMAC - Centro Regional de Segurança Marítima da África Central

DGPDN - Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

DRI - Direção de Serviços de Relações Internacionais

EUA - Estados Unidos da América

FCSH - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

ISGS - Estado Islâmico do Grande Saara

IMB - International Maritime Bureau

ICC - Centro de Coordenação Inter-regional

IUU - Pesca Ilegal, Não declarada e Não Regulamentada

JNIM - Jama'at Nusrat al-Islam Wal-Muslimin

LOBOFA - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas

LPE - Liberal Power Europe

MDN - Ministério da Defesa Nacional

MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros

NATO - North Atlantic Treaty Organization

NPE - Normative Power Europe

ONU - Organização das Nações Unidas

OSCE- Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PESCO - Programa de Cooperação Estruturada Permanente

PPUE - Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia

PMC- Presenças Marítimas Coordenadas

PDN - Política de Defesa Nacional

RPE - Realist Power Europe

SADC - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

TUE - Tratado da União Europeia

TFUE - Tratado sobre o funcionamento da União Europeia

UE - União Europeia

UNL - Universidade Nova de Lisboa

UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

UEO - União da Europa Ocidental

Introdução

Uma parte muito significativa das ameaças com as quais os cidadãos da União Europeia se deparam atualmente transcende as fronteiras nacionais, exigindo uma resposta conjunta. Nenhum país tem capacidade para retaliar sozinho. Percebe-se que, não só na Europa, como no resto do mundo, é necessária uma maior colaboração no domínio da defesa, com o objetivo de alcançar a paz e resolver os problemas neste domínio. A procura pela segurança pode ser atingida através da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), uma vez que esta concede à União Europeia uma autonomia que lhe permite evitar conflitos e promover a segurança internacional. Portugal é membro da União Europeia e, como tal, participa, de acordo com as suas capacidades, para aquilo que é um esforço comum. O país está inserido nos desenvolvimentos de segurança e defesa do projeto europeu, o que significa que não existe uma separação e que o que a Europa faz com a PCSD é exatamente aquilo que Portugal realiza, utilizando esta política para se fazer ouvir na esfera internacional.

Mais recentemente, uma das principais preocupações ao nível securitário tem passado pelo reforço do diálogo entre a União Europeia e o Continente Africano, dada a instabilidade crescente que se verifica neste último continente e que é um claro obstáculo à segurança e desenvolvimento da região. Atualmente, é precisamente a parte do globo que requer uma maior estabilização, sobretudo no domínio mar-terra-mar. Existem duas regiões que se destacam no que concerne ao aumento destes problemas de defesa, nomeadamente a região do Sahel e do Golfo da Guiné. São regiões alvo de organizações terroristas de extrema violência, que não têm qualquer respeito pelos direitos humanos, e de inúmeras práticas criminosas que não permitem que estas estejam próximas de um ambiente securitário saudável. Estes grupos podem facilmente ganhar relevância nestes territórios, que estão ao lado da Europa, e podem servir de ponte de ataque para o continente europeu. Tudo o que acontece naquela região tem consequências diretas e indiretas para a estabilidade de Portugal e da União Europeia, uma vez que, quando uma zona carece de segurança e tem problemas, pode facilmente exportá-los para outras. Acaba por ser uma defesa avançada da Europa, pragmática e que considera necessário existir capacidade de operar numa lógica de mar-terra-mar, estabilizando uma região demasiado próxima. Desta forma, é fundamental construir uma relação mais forte entre a

Europa e África, de modo a que as missões e operações militares da União Europeia no continente sejam mais eficazes.

O presente relatório, intitulado “Portugal na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia: Missões e Operações Militares no Sahel e no Golfo da Guiné”, encerra a componente não-letiva do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Neste trabalho, o autor propõe-se a expor, aprofundar e analisar criticamente o tema supradito. A Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) do Ministério da Defesa Nacional foi a instituição escolhida pelo autor dado o seu interesse nas áreas de defesa e segurança, as quais lhe permitem, igualmente, consolidar o percurso académico. O estágio curricular realizado baseou-se num plano elaborado em conformidade com os conteúdos do mestrado e consoante as atividades a desenvolver pela DGPDN para o ano de 2020/21. Pretendeu-se desenvolver um projeto de investigação que ligasse as áreas de interesse e o percurso académico do autor com a missão da instituição de estágio. Desta forma, este relatório tem como finalidade refletir sobre a seguinte questão: “Qual o posicionamento de Portugal na PCSD, nomeadamente nas Missões e Operações Militares da região do Sahel e Golfo da Guiné, e em que sentido beneficia dessa posição?”.

Numa primeira fase, procedeu-se à elaboração de uma revisão bibliográfica cujo objetivo passou pela assimilação e análise dos mais diversos conceitos sobre o tema. Para tal, recorreu-se à base de dados científica Web of Science, de modo a elaborar o enquadramento teórico-concetual da investigação. O intervalo temporal escolhido vai desde a origem da PCSD até às suas recentes tendências estratégicas, mais propriamente de 2009 a 2021, e as palavras e expressões-chave utilizadas na pesquisa foram as seguintes: *Common Security and Defence Policy (CSDP)*; *military intervention in Sahel*; *military intervention in Gulf of Guinea*; *maritime security in Gulf of Guinea*; *CSDP military missions on the African continente*; *European Union and Africa in the military dimension*; *CSDP military missions*; *Portugal and the CSDP*. Já a seleção da literatura utilizada neste relatório envolveu sempre uma leitura do título e do resumo dos artigos científicos encontrados, de modo a compreender que obras poderiam ser incorporadas, se a informação exposta iria ao encontro dos objetivos do estudo, de forma a responder aos tópicos estabelecidos. No caso da PCSD, focou-se, sobretudo, nas obras que continham a definição da política, a sua evolução, as teorias através das quais é sustentada e a sua relação com Portugal. Passando para as missões e operações da política em questão, dado

que esta contém missões militares e civis, selecionou-se a literatura que abordava apenas operações militares, excluindo assim toda a informação acerca das civis. Já no que diz respeito às iniciativas militares da União Europeia, o critério utilizado para a seleção de matéria passava por perceber se os artigos continham informação apenas sobre a região do Sahel e do Golfo da Guiné, excluindo assim todas aquelas que não abordassem estas zonas. Posteriormente, recorreu-se a fontes primárias que consistiram em artigos, comunicados de imprensa, discursos públicos de oficiais do país, dados e índices internacionais e informações fornecidas por instituições como o Serviço Europeu de Ação Externa, Conselho Europeu, Defesa Nacional ou Agência Europeia de Defesa. Tais fontes foram elementos complementares fundamentais que permitiram a continuidade da análise do caso de estudo. A abordagem qualitativa incluiu igualmente observação participante na DGPDN durante o período de estágio, tendo-se consultado documentos oficiais públicos da DGPDN e retirado notas e elaborado relatórios acerca dos conteúdos de reuniões e outros eventos nos quais o autor teve oportunidade de participar.

Numa segunda fase, de forma a dar continuidade à investigação da temática em análise, recorreu-se à realização de sete entrevistas semiestruturadas. Tendo em conta os entraves associados à pandemia mundial de covid-19, as entrevistas foram realizadas por escrito e videoconferência, consoante a preferência e disponibilidade do entrevistado, e tiveram uma duração média aproximada de trinta e dois minutos. Estas realizaram-se entre junho de 2021 e agosto de 2021, e foram dirigidas às seguintes personalidades: Brigadeiro-General Nuno Lemos Pires, Subdiretor Geral de Política de Defesa Nacional na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional; Coronel António Alberto Crispim Paradelo, assessor na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional; Professor Doutor Bruno César dos Santos Cardoso Reis, técnico especialista no Gabinete do Ministro da Defesa Nacional; Doutora Inês Marquês Ribeiro, investigadora na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional; Doutor Vasco Henrique Marques Barreto de Castro Ferreira, técnico superior no Ministério dos Negócios Estrangeiros; Doutor José Galrito, Diretor de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional; Doutor Tiago Luís Viegas de Lemos, técnico superior na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. Refira-se que contribuíram de forma fulcral para a complementação do presente relatório, uma vez que foram recolhidos testemunhos de sete pessoas que trabalham diretamente com o envolvimento de Portugal na PCSD, incluindo participação em missões e operações militares em que o país se encontra

envolvido. Refira-se que todos os entrevistados concederam a sua autorização para serem identificados e para que as informações por eles fornecidas fossem utilizadas e citadas no presente trabalho. Desta forma, todos se mostraram disponíveis para partilhar o seu posicionamento em relação às mais diversas questões, com a maior honestidade intelectual possível e enaltecendo sempre que se tratava da sua opinião pessoal e não da instituição que representam.

As respostas obtidas, cujo Guião se encontra anexado no presente relatório, serão utilizadas no capítulo V, contribuindo para a reflexão em torno da questão central formulada. O guião inicia-se com questões de um foro mais geral, focando-se nas missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia, de forma a perceber se esta é eficiente na gestão de crises, quais as suas principais necessidades e que tipo de implicações é que esta pode ter para a Defesa Nacional. Posteriormente, inclui perguntas mais específicas, cujo objetivo passou por perceber a necessidade de intervenção na região do Sahel e Golfo da Guiné, em que medida é que a sua segurança podia afetar a segurança da Europa e quais os contributos de Portugal. As duas últimas perguntas dedicaram-se, sobretudo, à compreensão das ameaças de que a PCSD é alvo e quais as perspetivas futuras que Portugal tem para esta Política.

Os contributos anteriormente mencionados forneceram conteúdos indispensáveis que de outra forma não teria sido possível adquirir. As entrevistas contribuíram fundamentalmente para a reflexão da problemática do tema escolhido, assim como para as conclusões e considerações finais. Refira-se também que serviram de complemento aos restantes métodos utilizados durante a investigação, não constituindo, por isso, o método principal utilizado.

Posto isto, importa perceber o trabalho desenvolvido e matérias exploradas ao longo desta investigação. Neste âmbito, no capítulo I é fornecido um breve enquadramento institucional das dinâmicas fundamentais notadas pelo autor do relatório. Portanto, proceder-se-á fundamentalmente à exposição das principais características do Ministério da Defesa Nacional, bem como de um dos seus serviços centrais e local de estágio, a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. Inicialmente, realiza-se uma contextualização histórica das entidades, assim como das suas atribuições, objetivos, estrutura, missão e organismos consultivos que as compõem. Posteriormente, o foco transfere-se para a Direção de Serviços de Relações Internacionais, que foi, na realidade,

onde o autor se incorporou, demonstrando tanto as suas atribuições como o seu funcionamento.

O segundo capítulo diz respeito à descrição detalhada das atividades desenvolvidas e competências adquiridas no decorrer do estágio e a sua pertinência relativamente à temática do presente relatório. Como resultado, obteve-se uma reflexão crítica com base nos conhecimentos adquiridos durante o Mestrado, o estágio e a investigação realizada para o presente relatório.

O capítulo III é dedicado à revisão da literatura relativamente à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia. Este, de teor maioritariamente teórico, incidirá, sobretudo, sobre a definição desta política, a interiorização dos conceitos-chave, a sua história (desde o seu aparecimento até à atualidade) e uma breve reflexão da relação entre a PCSD e Portugal.

No quarto capítulo irá ser destacado o reforço do diálogo entre a União Europeia e o continente africano, onde irão ser explorados as missões militares da PCSD, o posicionamento português em relação a estas missões e os casos específicos do Sahel e do Golfo da Guiné. Essencialmente, o objetivo passa por compreender a necessidade de intervenção nestas duas regiões e a posição do país em relação às missões que se apresentam nestes dois territórios.

No quinto e último capítulo, revendo as teorias e os conceitos observados, reflete-se em torno da questão-chave deste relatório, que se prende nomeadamente com o posicionamento de Portugal na PCSD, mais propriamente nas missões e operações militares da região do Sahel e Golfo da Guiné e quais as implicações que daí resultam para o país.

1. Enquadramento Institucional

1.1 Ministério da Defesa Nacional (MDN)

Em termos históricos, Portugal prometeu criar uma norma político-administrativa de defesa com o seu próprio Ministério e com a liderança de um ministro responsável. Esta opção foi tomada, em 1949, quando o país se juntou à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e, mais tarde, o então Ministério da Guerra seria renomeado de Ministério do Exército, procedendo-se à nomeação de um Ministro da Defesa. Finalmente, para alinhar os ramos das Forças Armadas de forma a existir coordenação ministerial, foi fundado o Subsecretariado da Aeronáutica e a Força Aérea Portuguesa (Defesa Nacional, s.d).

O Ministro da Defesa Nacional e o Ministro da Presidência juntaram-se à Presidência do Conselho de Ministros, em 1950, aquando da reformulação do último. Tratava-se de Ministros que utilizariam as entidades do Conselho de Ministros para coordenação e gestão. Cabia ao Ministro da Defesa Nacional a coordenação das preocupações da Defesa Nacional e questões de alto nível, bem como a orientação dos três setores das Forças Armadas. Para além disso, era também da sua responsabilidade orientar a defesa civil e fornecer orientações sobre questões de mobilização cívica. Compreende-se que, segundo a experiência adquirida com a Segunda Guerra Mundial, as competências do novo Ministro da Defesa Nacional expandiram-se para setores não militares (Defesa Nacional, s.d).

Até à revolução democrática de 1974, este sistema manteve-se inalterado. As Forças Armadas obtiveram a sua independência em 25 de abril de 1974, como resultado de uma operação militar e da criação do Conselho de Defesa Nacional. Desta forma, a única responsabilidade do Ministro da Defesa Nacional consistia em servir como elo de ligação entre as Forças Armadas e o Governo. Mesmo após a Constituição da República Portuguesa ter sido aprovada em 1976, a independência das Forças Armadas continuaria em vigor e, a competência política na estratégia da defesa nacional limitou-se à negociação e ajuste das convenções internacionais (art.º 200 da Constituição de 1976). O

Presidente da República e o Conselho da Revolução eram responsáveis pela Defesa Nacional e por quase tudo o aquilo que dizia respeito às Forças Armadas. Por sua vez, o Ministro da Defesa Nacional manteve como um dos seus objetivos, a ligação entre as Forças Armadas e o Governo, e manteve a função coordenador interministerial dos esforços da Defesa Nacional (Defesa Nacional, s.d).

O Ministério da Defesa Nacional só seria efetivamente fundado com a mudança constitucional ocorrida em 1982. Foi criado com base na subordinação das Forças Armadas ao poder político, com as funções do setor da defesa nacional e das Forças Armadas a serem desempenhadas pelo Governo. Desta forma, a Estratégia de Defesa Nacional passaria a ser gerida pelo Governo, com o Ministro da Defesa Nacional a ficar encarregue da parte militar da defesa (Defesa Nacional, s.d).

O Ministério da Defesa Nacional que tem atualmente como Ministro da Defesa Nacional o João Gomes Cravinho, apresenta como missão a “preparação e execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas no âmbito das atribuições que lhe são conferidas pela Lei de Defesa Nacional, bem como assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos demais serviços e organismos nele integrados” (Decreto-Lei n.º 183/2014, Capítulo I artigo 1.º).

Para atingir este objetivo são delineadas atribuições específicas como: “Participar na definição da política de defesa nacional; Elaborar e executar a política relativa à componente militar da defesa nacional; Coordenar a execução de componentes não militares da política de defesa nacional que se insiram no âmbito de outros ministérios, nomeadamente na preparação e adaptação dos serviços para o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência, nos termos do artigo 15.º da Lei de Defesa Nacional; Monitorizar e apoiar a implementação das ações relativas às estratégias setoriais identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN); Assegurar, no âmbito da gestão de crises, a resposta nacional da componente militar, no quadro das alianças de que Portugal seja membro; Assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas, nos termos da Lei de Defesa Nacional e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA); Elaborar o orçamento da defesa nacional e orientar a elaboração das propostas de Lei de Programação Militar e de Lei de Programação de Infraestruturas Militares, assegurando ainda a direção e supervisão da respetiva execução; Coordenar e orientar as ações relativas à satisfação de compromissos militares decorrentes de instrumentos de Direito Internacional e, bem assim, as relações com

organismos internacionais de carácter militar, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros; Definir, executar e coordenar as políticas dos recursos humanos, materiais e financeiros; Apoiar o financiamento de ações, através da atribuição de subsídios e da efetivação de transferências no âmbito dos programas que lhe sejam cometidos; Promover e dinamizar o estudo, a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a divulgação das matérias com interesse para a defesa nacional; Conceber, desenvolver, coordenar e executar a política relativa à promoção da base tecnológica e industrial de defesa; Prestar apoio técnico e administrativo necessário ao exercício das funções próprias do Primeiro-Ministro em matéria de defesa nacional e de Forças Armadas; Assegurar a preparação dos meios ao dispor das Forças Armadas e acompanhar e inspecionar a respetiva utilização; Dirigir, através do Ministro da Defesa Nacional, o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo e o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo, os quais são regulados por diploma próprio; Presidir, através do Ministro da Defesa Nacional, ao Conselho Coordenador Nacional do Sistema da Autoridade Marítima, criado pelo Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março; Exercer, através do Ministro da Defesa Nacional, a tutela inspetiva sobre a Cruz Vermelha Portuguesa, nos termos dos respetivos estatutos; Exercer, através do Ministro da Defesa Nacional, a tutela sobre a Liga dos Combatentes(artº2)” (Decreto-Lei n.º 183/2014, Capítulo I artigo 2.º).

Na sua estrutura interna, é composto pela integração das Forças Armadas – o Estado-Maior-General das Forças Armadas e os ramos das Forças Armadas - Marinha, Exército e Força Aérea – e pelos seguintes serviços centrais:

- A Secretaria-Geral;
- A Inspeção-Geral da Defesa Nacional;
- A Direção-Geral de Política de Defesa Nacional;
- A Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional;
- O Instituto da Defesa Nacional;
- A Polícia Judiciária Militar (Decreto-Lei n.º 183/2014, Capítulo I artigo 4.º, nº1 e 2).

O Ministério da Defesa Nacional conta ainda com o apoio de organismos consultivos na administração indireta do Estado, como o Conselho Superior Militar, o Conselho de

Chefes de Estado-Maior, o Conselho do Ensino Superior Militar e o Conselho da Saúde Militar (Decreto-Lei n.º 183/2014, Capítulo I artigo 6.º, nº1 e 2). Para além disso, mantém cooperação com outro tipo de estruturas: a Autoridade Marítima Nacional; a Autoridade Aeronáutica Nacional; a Comissão Portuguesa de História Militar (Decreto-Lei n.º 183/2014, Capítulo I artigo 7.º).

1.1.2 Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN)

A DGPDN é considerada uma direção séria e eficaz no trabalho que tem vindo a ser realizado e que, ao longo dos anos, tem contado com diversos colaboradores e funcionários, sejam eles da vertente civil ou militar, que representam valores como o rigor, a credibilidade e equidade. Embora pouco conhecida, a matéria produzida pela DGPDN apresenta uma enorme variedade:

- Conceptual – ao elaborar o policy-planning;
- Político-Estratégica – no planeamento e aconselhamento;
- Político-Militar – na diplomacia de defesa;
- Executivo – na realização da gestão das assessorias militares nos PALOP e Timor-Leste (Lourenço, 2021).

Desde a sua criação, a DGPDN tem servido como uma espécie de órgão consultivo do qual o Ministério da Defesa Nacional não pode prescindir para pôr em prática a sua política da defesa nacional. Serve também como um elo fundamental na gestão dos processos de decisão no setor do planeamento estratégico, das relações externas e na cooperação técnico-militar de defesa. Constatou-se que foi esta Direção que traçou a trajetória a ser seguida para que a Defesa Nacional se internacionalizasse à medida que a democracia do país crescia, proporcionando um valioso trunfo para a cooperação e debate na política externa do Estado. Foi criada no meio de inúmeras alterações que estavam a suceder, tanto no país, como na Europa e no mundo, de forma a solucionar e a dar respostas a essas mudanças. Desta forma, percebe-se que este constitui um dos motivos

pelos quais a DGPDN apresenta uma enorme capacidade para se adaptar às alterações internas e externas do país (Lourenço, 2021).

Foi através da sua criação que os princípios de uma política de cooperação militar técnico-militar de Estado para Estado com os PALOP e Timor-Leste foram estabelecidos. A DGPDN foi determinante para a base da decisão do país em regressar ao quadro de operações em África, mais propriamente em países como Moçambique e Angola, para as primeiras missões da ONU. Para além disso, conta-se que contribuiu para que Portugal regressasse às operações a nível europeu. Começando em países como Moçambique e Bósnia até ao ponto de situação atual, o país conta com mais de 45.000 homens e mulheres ao serviço das missões de paz (FND). A DGPDN fica encarregue da análise, planeamento e acompanhamento, tarefa essa desempenhada com toda a seriedade, que permite à Direção ter uma imagem credível e de prestígio (Lourenço, 2021).

De certo modo, a política de defesa nacional moldou-se e adquiriu forma em condições restringidas, com pouco tempo para se moldar e adquirir forma numa fase inicial do seu longo percurso. Tal situação sucedeu-se tendo em conta que existia a necessidade de procurar o seu próprio espaço, as alterações eram mais abruptas, e teve de criar uma matriz e programas de relações externas, em sintonia e concordância com a ação externa do Estado e as mais-valias militares. É importante referir e ter em conta que os deveres da DGPDN têm aumentado constantemente nas última três décadas. Ao longo do tempo foi solicitado a esta Direção que assumisse outro tipo de responsabilidades para além das originais, coordenação e execução da Política de Defesa Nacional (PDN). A verdade é que estas alterações aceleraram nos anos anteriores, apresentando novos desafios e suscitando novas questões à DGPDN (Lourenço, 2021).

Após esta breve contextualização histórica, importa salientar que a DGPDN apresenta como missão “apoiar a formulação, coordenação e execução da política de defesa nacional, do planeamento estratégico e das relações externas de defesa, competindo-lhe ainda promover e coordenar a política de cooperação no domínio da defesa” (Decreto-Lei n.º 183/2014, Capítulo III artigo 13.º, nº1).

Deste modo, compete-lhe: “a) Apoiar o Ministro da Defesa Nacional na direção da atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, em articulação com o EMGFA, os serviços centrais do MDN e outros ministérios, nomeadamente quanto à execução de componentes não militares da política

de defesa nacional e ao estudo e planeamento da forma de participação destas componentes no apoio às operações militares, assim como, no âmbito da gestão de crises, a resposta nacional da componente militar, no quadro das alianças de que Portugal seja membro; b) Acompanhar e analisar a evolução da conjuntura internacional e as suas implicações estratégicas na área da segurança e defesa; c) Estabelecer e implementar a metodologia de monitorização da implementação das ações relativas às estratégias setoriais identificadas no CEDN; d) Coordenar o desenvolvimento do planeamento estratégico de defesa; e) Participar na elaboração das propostas de Lei de Programação Militar e de Lei de Programação de Infraestruturas Militares; f) Estudar e elaborar pareceres, propostas e recomendações sobre as orientações de nível político-estratégico e os objetivos nacionais no âmbito da segurança e defesa, assegurando a articulação e a coerência das prioridades estratégicas superiormente definidas, incluindo as relativas ao empenhamento nacional em missões internacionais; g) Planear e desenvolver as relações externas de defesa, em coordenação com as Forças Armadas e os outros serviços centrais do MDN, e em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, observando o princípio da unidade da ação externa e utilizando diretamente, através de relacionamento funcional, os adidos de defesa, ao nível político-estratégico e da cooperação no domínio da defesa, sem prejuízo da respetiva dependência orgânica; h) Assegurar e identificar novas oportunidades no relacionamento bilateral e multilateral na área da defesa, contribuindo para a prossecução dos interesses nacionais; i) Assessorar o Ministro da Defesa Nacional na negociação e celebração de convenções, acordos e tratados internacionais, bem como de outros instrumentos jurídicos internacionais no âmbito das relações externas da defesa nacional; j) Assegurar, sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o relacionamento bilateral e multilateral no âmbito da cooperação no domínio da defesa, concebendo e negociando os respetivos programas, incluindo os de cooperação técnico-militar, bem como coordenando, monitorizando e avaliando a sua execução” (Decreto-Lei n.º 183/2014, Capítulo III artigo 13.º, n.º2).

Na época do estágio, a DGPDN era dirigida pelo Diretor-Geral, Doutor Paulo Jorge Lopes Lourenço, que é “coadjuvado por um subdiretor-geral, cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus, respetivamente” (Decreto-Lei n.º 183/2014, Capítulo III artigo 13.º, n.º3).

Para uma melhor compreensão, segue abaixo a estrutura orgânica da Direção.

Figura 1 Estrutura Orgânica da DGPDN



Fonte: Defesa Nacional

1.1.3 Direção de Serviços de Relações Internacionais (DRI)

A Direção de Serviços de Relações Internacionais (DRI), na época do estágio dirigida pela Dr.^a Maria Elisabete Gomes Morais, apresenta fundamentalmente como atribuições: “a) Planear e desenvolver as relações externas de defesa, em coordenação com as Forças Armadas e os outros serviços centrais do MDN, e em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, observando o princípio da unidade da ação externa e utilizando diretamente, através de relacionamento funcional, os adidos de defesa; b) Aprofundar as relações externas de defesa, identificando novas oportunidades no relacionamento bilateral e multilateral na área da defesa e apoiando a participação do MDN em reuniões e outros eventos de carácter internacional, em especial no quadro das organizações internacionais de que Portugal faça parte, participando ativamente no processo decisório de natureza bilateral e multilateral; c) Apoiar a formulação da política de cooperação bilateral na área da defesa, negociando e propondo a celebração de novos tratados, convenções, acordos e outros instrumentos de relacionamento internacional, garantindo a cabal aplicação dos existentes; d) Integrar as comissões mistas criadas no âmbito dos acordos mencionados na alínea anterior, coordenando a elaboração e a

concretização dos respetivos planos de atividades, e assegurar a representação do MDN nas comissões decorrentes dos acordos bilaterais de defesa, assegurando o cumprimento das suas atribuições específicas; e) Contribuir para a definição da posição nacional em matéria de desarmamento, contra proliferação e não proliferação; f) Elaborar estudos, emitir pareceres e apresentar propostas sobre as matérias e assuntos da sua área de competência; g) Participar, no âmbito da sua área de atividade, em grupos de trabalho pluridisciplinares e interdepartamentais, assegurando o apoio às reuniões em que o MDN participe” (Decreto-Lei n.º 319/2015, artigo 3.º).

2. Atividades Desenvolvidas e Competências Adquiridas

2.1 Considerações práticas sobre o estágio na DGPDN

O estágio realizado na DGPDN para cumprimento da componente não-letiva do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, na vertente de Globalização e Dinâmicas Regionais, teve início a 19 outubro de 2020 e terminou a 26 de março de 2021, perfazendo 800 horas, de acordo com o protocolo estabelecido pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (UNL). Tendo em conta o cenário atual, em que nos deparamos com o combate constante à pandemia mundial Covid-19, importa referir que este foi realizado em horário desfasado por força das regras impostas pelas autoridades de saúde. Assim sendo, consistiu numa mistura entre trabalho presencial e teletrabalho.

Não obstante todas as condicionantes, considera-se que a DGPDN foi exatamente o que se procurava como ponto de partida para a carreira profissional e para o plano de desenvolvimento pessoal e académico do autor. Esta Direção forneceu a estrutura necessária para aprofundar conhecimentos, mas também para desafiar perspetivas já existentes. Enquanto estagiário, o autor teve como grande objetivo contribuir para a prossecução das atribuições da DRI e, por conseguinte, da DGPDN, tendo em vista o apoio à formulação, coordenação e execução da política de defesa nacional.

A diversidade de atribuições que pertencem à DGPDN do Ministério da Defesa Nacional torna muito difícil a tarefa de focar apenas numa temática. As atividades desenvolvidas durante o período de estágio nesta Direção, sob a orientação da Dr.^a Maria Elisabete Gomes Morais, debruçaram-se sobre uma grande variedade de matérias. Não obstante esta diversidade, uma das questões que teve de ser tida em conta durante a realização deste relatório está diretamente relacionada com o acordo de confidencialidade imposto no Protocolo acordado entre a FCSH e a DGPDN. Desta forma, uma vez que algumas informações envolvem sigilo, compreende-se que nem todo o trabalho com o qual o autor teve contacto possa ser aqui divulgado.

Ao longo do estágio, sempre e quando necessário, a assistência adequada foi prestada às divisões necessárias, o que permitiu alargar o conjunto de competências e conhecimentos do autor, tornando o estágio muito enriquecedor. Refira-se que, na época, Portugal estava a exercer a Presidência do Conselho da União Europeia (PPUE). Assim, tendo em conta os objetivos da DGPDN e a responsabilidade acrescida desta direção em matérias de acompanhamento das diversas ações que decorreram da PPUE, as atividades desenvolvidas passaram essencialmente por: elaboração de relatórios da participação em reuniões, grupos de trabalho, equipas técnicas, atividades e outras tarefas em representação da direção de serviços e da DGPDN; contribuição para a elaboração de pastas de apoio para encontros, reuniões e visitas internas e externas com órgãos e serviços centrais deste Ministério, parceiros bilaterais ou no quadro multilateral; elaboração de análises, pareceres, informações e outros contributos por iniciativa própria e/ou em resposta a pedidos da Diretora de Serviços, Subdiretor e Diretor-Geral; apoio na elaboração de documentos relativos ao ciclo de gestão interna da DGPDN/DRI e realização de procedimentos administrativos; e elaboração de relatos das reuniões bilaterais/multilaterais.

De um modo geral, o trabalho desenvolvido durante este período consistiu no apoio a toda a equipa da DGPDN. Esta atribuição significa que poderia ser prestado apoio a qualquer colega de Direção, na sua área de intervenção, sempre em prol da execução da política da defesa nacional. As primeiras semanas exigiram um contacto constante com todo o grupo de trabalho da Direção de Serviços de Relações Internacionais, de forma a perceber rapidamente as dinâmicas de processo. Numa fase inicial, consta-se a participação em reuniões, onde eram discutidas as tarefas que cada um deveria levar a cabo, quais os aspetos a melhorar, quais os objetivos a serem perseguidos e

sugestões/opiniões daquilo que poderia ser melhorado, de forma a existir mais eficácia e eficiência no alcance das metas estabelecidas. Para além disto, procedeu-se, sobretudo, à elaboração de pareceres, informações e outros contributos em resposta a pedidos da Diretora de Serviços. Nestes, encontravam-se frequentemente informações de regiões como a do Sahel e do Golfo da Guiné, ou temas como o combate das Forças Armadas à Covid-19 e organizações africanas como a SADC. Esta tarefa tinha como grande finalidade redigir um documento onde estivesse incorporada uma análise do ponto de situação, das principais necessidades, e compreender os motivos, e de que forma é necessária intervenção militar.

Após o contacto permanente com a restante equipa e compreensão das dinâmicas de trabalho, ao longo do estágio, o autor participou maioritariamente na elaboração de pastas de apoio e agendas anotadas para reuniões bilaterais e multilaterais entre o Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional e outros Diretores de Política de Defesa. Refira-se que este teve a possibilidade de acompanhar, em primeira mão, todo o processo que é exigido. Numa primeira fase, esta tarefa exigia a compreensão de todos os passos a seguir na preparação das pastas e, por isso, procedeu-se à leitura de outras anteriormente realizadas. Numa segunda fase, já de elaboração, o que se pretendia era, sobretudo, compreender quais os aspetos que deveriam ser enquadrados na pasta tendo em conta o país com o qual o Diretor-Geral iria reunir-se, isto é, perceber quais as matérias de interesse comum, em que ambos os países podiam trabalhar conjuntamente, de forma benéfica para as duas partes. Nestas reuniões, debatiam-se frequentemente questões atuais como o emprego das Forças Armadas no combate à pandemia covid-19, a exposição dos principais objetivos da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, o ponto de situação do relacionamento bilateral/multilateral, as principais necessidades ao nível da defesa, indústria de defesa e as possíveis áreas de cooperação futura. Para além disto, destaca-se a participação, igualmente, em reuniões com parceiros bilaterais e no quadro multilateral, e a redação dos relatos das mesmas. Estes teriam de ser feitos com a maior brevidade possível, de forma a entrar no sistema, para que, mais tarde, a informação necessária fosse consultada.

Um dos aspetos que deve ser reforçado é que Portugal sempre se mostrou disponível para melhorar e manter saudável a relação com o país contactado. De uma maneira geral, as funções anteriormente descritas, e a experiência do processo em si, sempre com a supervisão da orientadora de estágio da instituição e o apoio de todos os

colegas de Direção, foram desafiantes e permitiram compreender a exigência que tais tarefas implicam para quem as desempenha normalmente. É um processo que obriga à articulação com outras instituições, como, por exemplo, o MNE, em que todos prestam contributos de forma a que, posteriormente, toda a informação seja reunida e organizada no prazo estabelecido e com a maior seriedade.

A temática mais frequente no decorrer do estágio, sempre presente tanto nas reuniões bilaterais como na elaboração de pareceres, diz respeito ao reforço da atuação da União Europeia em África, particularmente na região do Sahel e do Golfo da Guiné. Sendo uma das prioridades da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, Portugal salientou sempre a importância da melhoria da eficácia das missões e operações da PCSD nestas duas regiões. Tendo em conta os desafios que tanto o Sahel como o Golfo da Guiné atravessam, onde decorrem a maioria das missões desta política, o grande objetivo na abordagem desta vertente sempre foi reforçar a ideia de que as operações e a reflexão sobre o aumento da eficácia das capacidades operacionais são fundamentais. Percebendo o interesse que esta questão tem e que a segurança nestas duas regiões significa também segurança para a União Europeia, optou-se e considerou-se indispensável abordar esta matéria no presente relatório de estágio.

Em suma, a observação, de uma forma tão próxima, da execução da política de defesa nacional foi uma experiência extremamente gratificante no que diz respeito ao desenvolvimento pessoal e profissional. O privilégio de acompanhar e compreender o trabalho, que constitui uma espécie de *backstage* daquilo que é a formulação e coordenação da política de defesa nacional e as suas principais metas e preocupações, foi definitivamente muito enriquecedor em termos académicos. Na DGPDN, o autor encontrou uma equipa incansável que, desde o primeiro dia, se mostrou disponível para ajudar na sua adaptação e contribuiu para que esta experiência se tornasse muito positiva e enriquecedora. Caracteriza-se por ser um grupo de trabalho que se pauta pelo rigor, onde todos trabalham diariamente para que os objetivos sejam atingidos e todo o apoio seja prestado tanto ao Diretor-Geral como ao Ministro da Defesa Nacional. Tendo também em consideração o contexto atual de pandemia Covid-19, todos estes meses de trabalho em situação atípica resultaram numa maior capacidade de resiliência e adaptação.

3. Enquadramento Teórico, Concetual e Histórico

3.1 O que é a PCSD?

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) é uma “parte integrante da política externa e de segurança comum (PESC) (...) está inserida no Tratado da União Europeia (TUE)” (Legrand, 2020). De acordo com os princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas, esta permite que a União Europeia assuma o comando em operações de manutenção de paz, na prevenção de conflitos e no reforço da segurança internacional (EEAS, 2016). No que diz respeito à sua base jurídica, a política é “descrita mais detalhadamente nos Artigos 42 a 46, no Capítulo 2, Seção 2 do Título V ('Disposições sobre a Política Comum de Segurança e Defesa') e nos Protocolos 1, 10 e 11 e Declarações 13 e 14. O papel específico do Parlamento Europeu na PESC e na PCSD é descrito no artigo 36.º do TUE” (Legrand, 2020).

Tendo em conta as rápidas mudanças na Europa aos níveis geopolítico e estratégico, determinou-se, nas conclusões do Conselho Europeu de 2013, que a União Europeia e os seus Estados-Membros devem exercer uma maior responsabilidade na resposta aos desafios que possam pôr em causa a manutenção da paz e a segurança internacional. A sua contribuição deve ser feita através da PCSD, em colaboração e concordância com parceiros fundamentais como a NATO e as Nações Unidas (Conselho Europeu, 2013). O Conselho Europeu assumiu um forte compromisso com o desenvolvimento de uma PCSD credível e eficaz, com foco mais específico em aumentar a eficácia, a visibilidade e impacto da PCSD, aperfeiçoar o desenvolvimento de capacidades e fortalecer a indústria de defesa da Europa (Mills, 2019).

A política aqui apresentada é considerada “uma parte integrante da abordagem abrangente da União Europeia à gestão de crises, com recurso a meios civis e militares” (EEAS, 2016). A proposta e aplicação das decisões tomadas em relação à PCSD ficam a cargo do Alto-Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros. Assim sendo, convém ter em atenção que as resoluções propostas relativamente a esta política são aprovadas por unanimidade do Conselho da União Europeia. Não obstante, existem algumas exceções, como “quando o Conselho adota determinadas decisões de aplicação de uma decisão da UE ou decisões relativas à Agência Europeia de Defesa (AED) e à cooperação estruturada permanente, que são adotadas através de votação por maioria

qualificada” (EUR- Lex, s. d.). Posto isto, importa referir que a Estratégia Global da União Europeia de 2016, que será descrita mais adiante, esclarece o plano estabelecido para a PCSD; já o Tratado de Lisboa reforça o papel do Parlamento Europeu (Legrand, 2020).

Para melhor compreensão da temática apresentada, considera-se importante fazer uma pequena abordagem em relação à identidade da segurança internacional da União Europeia. Desta forma, o diferendo sobre esta pode ser facilmente organizado em torno de quatro pontos: o poder normativo intervencionista e pacifista (NPE); o poder realista (RPE); e o poder liberal (PLE). Em termos de explicação dos objetivos da política externa e dos instrumentos utilizados para atingir esses mesmos, as quatro identidades de poder sugeridas podem diferir (Palm e Crum, 2019).

Ian Manners (cit. in Palm e Crum, 2019) cunhou o termo *Normative Power Europe* (NPE), que se refere à “capacidade da União Europeia de moldar conceções do que é normal” (Palm e Crum, 2019). Segundo Manners (cit. in Janusch, 2016), a definição de poder normativo “é uma tentativa de sugerir que não só a UE é construída numa base normativa, mas, acima de tudo, que isso a predispõe a agir de forma normativa na política mundial”. O conceito de poder normativo aborda a necessidade de desenvolver algo novo que distinga a União Europeia de outras grandes potências. A promoção das normas globais é um novo traço que distingue a União Europeia das potências clássicas (Janusch, 2016). Um poder normativo baseia-se na força das ideias e não nas capacidades materiais, como por exemplo o poder económico ou militar. O impacto das ideias pode ser menos direto do que quando se utilizam outros instrumentos tradicionais da política de poder. Não obstante, quando o poder das ideias é utilizado corretamente, isto é, de acordo com os princípios da legitimidade, coerência e consistência, pode ser o mais poderoso de todos, uma vez que alinha os interesses de outras forças através da persuasão interna e não da pressão externa (Palm e Crum, 2019).

Considera-se complexo conciliar esta noção básica de NPE com o uso da força armada. Uma preocupação fundamental passa pela militarização da identidade de segurança internacional da União Europeia, ou seja, o uso do poder militar para eliminar outros instrumentos de política externa (Palm e Crum, 2019). O conceito de poder normativo é ideacional e não material ou físico, o que significa que, em vez de utilizar materiais de incentivo ou força física, é usado com justificação normativa (Manners, 2009). Manners (cit. in Palm e Crum, 2019) considera que o uso da força militar pode ser

compatível com o poder normativo em determinadas circunstâncias. Não obstante, o campo do NPE dividiu-se em dois no que diz respeito à introdução de missões e operações militares da União Europeia. Investigadores como Stavridis e Sjørsen (cit. in Palm e Crum, 2019), em contraste com a conceção pacifista tradicional do NPE, afirmaram que a ação armada pode ser um instrumento necessário para propagar eficazmente os princípios universais no centro do NPE em todo o mundo. Já autores como Glasius, Kaldor e Bellamy (cit. in Palm e Crum, 2019), considerados defensores de uma visão mais intervencionista, apontam para os princípios normativos como a “segurança humana” e a “responsabilidade de proteger”. Desta forma, justifica-se a intervenção militar quando os governos locais não cumprem o padrão universal da dignidade humana. Janusch (cit. in Palm e Crum, 2019) acredita que só um poderoso ator de segurança internacional com todos os meios à sua disposição pode ser verdadeiramente descrito como um poder normativo. Assim sendo, compreende-se que estes investigadores acreditem que as ações militares da União Europeia farão com que a mesma passe de um poder normativo por defeito, para um poder normativo por opção. Consideram que a questão mais importante não é se a força é utilizada, mas sim como é utilizada (Palm e Crum, 2019).

Independentemente das divergências internas, defensores da NPE como Wood e Pardo (cit. in Palm e Crum, 2019) enfrentaram abordagens de “poder normal” reticentes em relação ao carácter de segurança distinto da União Europeia. Segundo Hyde-Price e Rynning (cit. in Palm e Crum, 2019), por este prisma, as referências ao poder normativo da União Europeia não passavam apenas de uma má racionalização da União por não possuir capacidades militares próprias durante a Guerra Fria. Tais referências adotam, essencialmente, as fundações do neorrealismo. Apesar de o neorrealismo ter, tradicionalmente, sublinhado a importância dos Estados enquanto atores internacionais primários e se tenha recusado a atribuir atores a organizações internacionais, estes dois investigadores defenderem que a União Europeia pode ser vista como um ator internacional que segue a mesma lógica de ação que os Estados. Desta forma, mediante esta interpretação realista, percebe-se que a política externa da União Europeia sempre foi motivada por interesse próprio, mas foi dificultada por restrições práticas e pela falta de ação coletiva. Só através de métodos militares é que a União pode começar a afirmar-se como uma potência realista mais notória, prosseguindo objetivos de segurança que antes estavam completamente fora de alcance (Palm e Crum, 2019).

Na recente discussão acerca da identidade internacional da União Europeia, surgiu um quarto ponto de vista, o Liberal Power Europe (LPE). Segundo Wagner (cit. in Palm e Crum, 2019), o LPE, tal como o NPE, acredita que a natureza única da União Europeia, impede-a de funcionar como um poder realista. Damro e Pohl (cit. in Palm e Crum, 2019) sublinham que o envolvimento exterior de uma potência liberal, reflete a sua configuração interna como mercado único, enfatizando as preocupações económicas como justificação para o uso de forças armadas. Já autores como Parker e Rosamond (cit. in Palm e Crum, 2019), acreditam que este motivo económico acaba por, de certa forma, se tornar numa abordagem legal, tornando válida a ideia de Manners de que União Europeia está empenhada numa lógica de ação internacional que está em desacordo com a lógica de segurança do neorrealismo. Haine e Ladi (cit. in Palm e Crum, 2019) defendem que esta abordagem resulta num uso hesitante da força militar. Haine acrescenta que ao contrário do NPE intervencionista, a LPE destina-se a explicar a sua presença militar com base nos objetivos específicos da União Europeia (Palm e Crum, 2019).

De um modo geral, compreende-se que é possível identificar quatro pontos de vista sobre a identidade da União Europeia enquanto ator de segurança internacional. Esta classificação distingue os dois conceitos NPE, por um lado, e os pontos de vista RPE e LPE, por outro. Ao mesmo tempo, compreende-se que existem claras variações entre os quatro conceitos no que diz respeito à posição de meios militares em reação a outro tipo de instrumentos de política externa e, por conseguinte, na forma como esperam que esses meios afetem a identidade internacional da União Europeia (Palm e Crum, 2019).

A elaboração da Nova Estratégia Global “Visão Partilhada, Ação Conjunta: Uma Europa Mais Forte”, submetida ao Conselho Europeu em 2016 e coordenada por Frederica Mogheirini, visa responder aos recentes desafios (Defesa Nacional, s. d.). A Estratégia Global da União Europeia descreve cinco objetivos da política externa do bloco, sendo eles: a segurança da União; resiliência estatal e social no Leste e no Sul do bloco; a implementação de uma abordagem integrada dos conflitos; ordens regionais cooperativas; e governança global para o século XXI. Esta estratégia deve ser revista todos os anos em coordenação com o Conselho, a Comissão e o Parlamento. Certo é que, de forma a responder a todas as preocupações que são suscitadas em matéria de defesa, a PCSD sofreu diversas alterações estratégicas (Legrand, 2020).

A Estratégia acima referida tem como principal meta salvaguardar a segurança e prosperidade do cidadão da Europa e foi desenvolvida no sentido de proteger o continente

Europeu. Importa compreender que esta está fortemente dependente de um bom relacionamento e coordenação entre a União Europeia e a NATO, assim como de uma cooperação por parte de todos os Estados-Membros (Defesa Nacional, s. d.).

Considera-se importante perceber que é através da PCSD que é possível atingir a paz e a segurança, tanto do nosso continente como dos próprios cidadãos. Através desta política, a União Europeia encontra-se com autonomia para prevenir conflitos e fortalecer a segurança internacional. Atualmente, as ameaças ultrapassam fronteiras, pelo que a integração europeia é essencial – nenhum país tem capacidade para responder sozinho. Tanto na Europa como no resto do mundo, exige-se uma maior cooperação no domínio da defesa para que seja possível a construção da paz e o combate a preocupações nesta mesma matéria (Defesa Nacional, s. d.).

Segundo alguns autores, a PCSD é "notoriamente subteorizada" (cit. in Fiott, 2013). Em 2011, foi necessária uma "segunda vaga" de literatura da PCSD, com foco na construção de teorias, teoria aplicada e expansão da teoria em vez de prescrição normativa ou análise descritiva. Embora tenha havido estudos teóricos antes desta chamada, a tarefa foi recebida com entusiasmo, e uma série de investigações da epistemologia e ontologia da PCSD com base na teoria das Relações Internacionais foi publicada desde 2011 (Fiott, 2013).

Do ponto de vista institucionalista liberal, a PCSD destina-se a reforçar o compromisso que a União Europeia detém com o multilateralismo, o discurso transnacional e internacional, que são consideradas as causas que conduziram à criação da política numa primeira fase. Segundo Irondelle (cit. in Fiott, 2013), teorias como a do construtivismo e do institucionalismo liberal têm um maior poder explicativo no que diz respeito à PCSD, em detrimento de teorias realistas. Mérand (cit. in Fiott, 2013) expande-se nesta perspetiva teórica e acredita que a PCSD é um "campo social" composto por políticos que tentam dar sentido ao mundo, deixando-os "abertos a novas abordagens" para o organizar. Este autor questiona a verdadeira realidade das teorias do realismo (Fiott, 2013).

Durante muito tempo, os realistas assumiram que a cooperação europeia em matéria de defesa era teoricamente impossível, uma vez que os governos só se reuniam quando se deparavam com uma ameaça comum. Quando o Muro de Berlim caiu, em 1989, e a bipolaridade desapareceu, teóricos realistas temiam que os Estados europeus

voltassem às suas políticas nacionalistas anteriores. Desta forma, até mesmo os realistas moderados tinham sérias reservas quanto à disponibilidade dos governos europeus para colaborarem nos domínios da segurança e da defesa. Estes tinham a forte percepção de que preferiam trabalhar com os EUA na Aliança Atlântica. Nos anos 2000, após se tornar evidente que a PESD estava a avançar, a doutrina realista mudou drasticamente. Quer isto dizer que, para explicar o surgimento da defesa europeia, vários teóricos realistas começaram a afirmar que a PESD era uma resposta à unipolaridade global, caracterizada pela supremacia dos Estados Unidos, e à multipolaridade que existia na Europa, onde a concorrência entre o Reino Unido, a França e a Alemanha se reacendeu após o fim da Guerra Fria (Mérand, 2010).

Alguns defensores do construtivismo estão cientes das suas falhas da teoria. Assim sendo, Meyer e Strickmann (cit. in Fiott, 2013) argumentam que a falta de consciência do papel do materialismo na formação da PCSD é errónea. Neste contexto, os autores optam por fornecer quatro hipóteses que explicam os desenvolvimentos desta política: (1) capacidades materiais inadequadas podem explicar o porquê das elites compreenderem uma crise nas políticas de defesa nacional; (2) as assimetrias nas capacidades materiais podem causar atritos entre aliados, permitindo que os atores domésticos questionem a relevância da PCSD ou proponham alternativas; (3) a mudança das circunstâncias económicas e orçamentais pode levar os intervenientes nacionais a questionar a PCSD ou permitir que os atores supranacionais melhorem a cooperação através da eficiência; (4) vantagens militares relativas sobre os membros não-PCSD podem suavizar e estabilizar percepções de ameaça (Fiott, 2013).

Nos últimos anos, foram fornecidas explicações construtivistas, centradas nos fatores de ideias internas da PCSD, bem como na socialização e efeitos identitários da integração europeia sobre agentes nacionais. As abordagens construtivistas adicionam valor teórico uma vez que exploram a interação entre ideias, preferências, discursos e interesses em diferentes níveis de governação. Ao invés disso, a maioria das teorias das relações internacionais e das teorias de integração europeia limitam-se a explicações que permitem compreender de onde vem a PCSD e não refletem muito sobre como funciona no dia-a-dia. Segundo Anthony Giddens (cit. in Meyer e Strickmann, 2011), as normas, atitudes e percepções coletivas funcionam do início ao fim e, por isso, afetam os atributos e o comportamento dos atores, permitindo também a mudança (Meyer e Strickmann, 2011).

As explicações materialistas da PCSD são igualmente bem estabelecidas e dependem sobretudo das forças económicas e de mercado. Segundo esta teoria, a PCSD foi criada para resolver o problema do aumento do pessoal, equipamentos e custos de manutenção que superam os fundos de defesa. Esta posição acaba por constituir uma enorme preocupação para os Estados-Membros da União Europeia, fundamentalmente quando se considera que um maior gasto na defesa, o aumento da produtividade industrial e o aumento da eficiência nos contratos públicos só podem atrasar consideravelmente do que corrigir essas despesas crescentes. Autores como Hartley (cit. in Fiott, 2013) revelam-se insatisfeitos com a maior parte da investigação da PCSD, uma vez que são “controlados pela política”, pelo que tentou demonstrar como os princípios económicos podem colaborar no desenho da política de defesa europeia (Fiott, 2013). Considera-se que os decisores políticos se veem forçados a tomar algumas decisões complexas ao nível da defesa dada a diminuição das despesas de defesa e o aumento dos custos de produção. Desta forma, as nações podem optar por uma política que envolva menos formação, por uma que se foque nos esforços contínuos para aumentar a eficiência, ou por uma reconsideração profunda dos seus compromissos em matéria de defesa. Outra alternativa para os países europeus é reavaliar a eficácia dos seus acordos de defesa e as perspectivas fornecidas por uma política de defesa europeia. Para além disto, acredita que os economistas podem contribuir significativamente para a discussão e o conhecimento. Segundo este autor, com alianças militares devidamente organizadas que proporcionem benefícios aos seus membros, há espaço para ganhos de eficiência nas Forças Armadas e nas empresas de defesa da União Europeia (Hartley, 2003).

Segundo realistas como Posen (cit. in Fiott, 2013), a evolução contínua da PCSD é uma tentativa de os europeus contrabalançarem com os EUA. Assumindo que a União Europeia é um ator único, Posen interroga-se sobre o porquê de a União Europeia desejar a sua própria política de defesa, dado o fim da Guerra Fria e a proteção da NATO, se não para contrabalançar a hegemonia dos americanos. O seu argumento, criticado por outros autores baseou-se numa série de pressupostos interligados, incluindo a PCSD: como representação lógica de um aspirante a potência global; como forma de manter o prestígio de Estados como o Reino Unido e a França; como forma de lidar com crises regionais como a de Bósnia. Certo é que, Posen conclui que a sua análise sugere que a PCSD “é suscetível de complicar os laços EUA-UE” (Fiott, 2013). Uma PCSD bem-sucedida irá possivelmente complicar as relações entre os Estados Unidos e a União Europeia de três

formas. Em primeiro lugar, devido à sua relação única com a NATO, a Política Comum de Segurança e Defesa permite que os europeus convençam os EUA a estarem mais envolvidos nos problemas de segurança da Europa. Em segundo lugar, à medida que a PCSD se desenvolve, os europeus ficarão cada vez mais confiantes de que, se forem obrigados a fazê-lo, poderão garantir a sua própria segurança e estabilidade. Em terceiro lugar, na medida em que os Estados Unidos estão cientes de que a PCSD é e será uma espécie de complicação para eles, automaticamente faz com que estes tenham de tomar decisões sobre a forma como o país irá abordar o projeto. Isto pode justificar a visão de existir aqui uma espécie de tentativa de equilíbrio (Posen, 2006).

Tem existido uma contradição entre a noção de Posen de “*hard balancing*” e a ideia de “*soft balancing*”, avançado por autores como Pape, dentro da comunidade estruturalista. Os defensores do segundo opõem-se e, de facto, não conseguem encontrar provas concretas de uma intensificação militar da União Europeia contra os Estados Unidos. Ao invés disso, Pape (cit. in Fiott, 2013) ressalva que os europeus, frustrados com a política externa unilateralista e a ação militar dos EUA, são mais propensos a contrabalançar os EUA através de “instituições internacionais, estadistas económicos e interpretações estritas de neutralidade (Fiott, 2013).

Posto isto, existe um relato estruturalista da criação e existência da PCSD que merece atenção. Jones (cit. in Fiott, 2013), por exemplo, explicou como as tentativas anteriores de cooperação europeia no campo da segurança, como a Comunidade Europeia de Defesa, o Plano de Fouchet e a cooperação política europeia, falharam graças a uma presença militar americana excessivamente ampla na Europa. Este autor acredita que o aumento da cooperação europeia em matéria de segurança após 1991 deve-se a uma redução das forças norte-americanas na Europa e à reunificação alemã (Fiott, 2013).

Não obstante, a abordagem realista clássica de Rynning (cit. in Fiott, 2013) para a PCSD rejeita a interpretação do realismo estrutural da Política como forma de reequilíbrio contra os EUA, como um veículo para manter a América ativa na região euro-atlântica, ou como um meio de equilibrar internamente contra a Alemanha. Rynning usa o realismo clássico para desmascarar estas alegações, defendendo que a PCSD não tem lógica perceptível e que evoluirá com base nas realidades internas da integração da União Europeia (Fiott, 2013). Rynning acredita que em comparação com, por exemplo, a Rússia, os Estados Unidos são uma potência distinta capaz de alterar o sistema internacional de forma a satisfazer a maioria dos Estados. Consequentemente, a União Europeia não se

move por esse desejo de equilíbrio, mas sim por preocupações de segurança regional e pela vontade de influenciar as políticas americanas. As instituições e políticas da União Europeia, como a PCSD, são por vezes mantidas reféns de interesses nacionais e a elaboração de políticas é reduzida ao menor denominador comum devido à exigência de unanimidade. Os teóricos do equilíbrio de poder ignoram frequentemente o facto de a PCSD ser estruturalmente dificultada pela natureza das negociações da União Europeia (Rynning, 2011).

Após uma exposição da Política aqui apresentada à luz da teoria das Relações Internacionais, e de forma a concluir a sua definição, considera-se importante abordar alguns dos limites da mesma. Os desafios que a matriz de segurança tem implicado são bem conhecidos, e a PCSD tem sido alvo de uma série de questões, que vão desde o apoio instável dos Estado-Membros cujas preferências institucionais nem sempre colocam a União Europeia em primeiro lugar, à insuficiência do instrumento para satisfazer as necessidades de segurança e à inércia institucional (Tardy, 2018).

Mais relevante, importa perceber até que ponto a intenção original de construir uma política de segurança e defesa de duas vias se transformou, na verdade, numa pista de segurança dominante e numa pista de defesa paralela subdesenvolvida. A defesa como conceito não foi definida com rigor pela União Europeia, no entanto, com base em definições nacionais que podem ser aplicadas à União Europeia, a defesa refere-se a uma política destinada a proteger os cidadãos e os territórios de vários tipos de ataques, principalmente através da utilização de forças militares. Segurança, por outro lado refere-se a um Estado livre de perigos. Como resultado, uma estratégia de segurança engloba um conjunto muito mais alargado de respostas políticas para combater ameaças (Tardy, 2018).

À luz desta dualidade, conclui-se que a PCSD evoluiu para uma “Política de Segurança Comum” ao invés de uma “Política Comum de Defesa”, com a defesa a permanecer a parte mais apagada da política. Embora a defesa como conceito centrado na utilização da força militar ainda esteja em grande parte ausente da política da União Europeia, a segurança como uma noção mais ampla e menos coerciva descreve melhor a abordagem da União (Tardy, 2018).

3.1.2 Origem e evolução da PCSD

As raízes da arquitetura da segurança e defesa da Europa remetem-nos para o pós-Segunda Guerra Mundial. A partir do final da década de 1940, um conjunto de iniciativas tinha como objetivo dar início ao aumento da cooperação em toda a Europa. A assinatura do Tratado de Bruxelas (1948), que lançou as sementes para uma União da Europa Ocidental, e a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951, que colocou recursos indispensáveis sob uma autoridade supranacional, são dois exemplos (Rehrl, Weisserth, 2010). O primeiro remete-nos para a definição de uma política comum de defesa para a Europa, em que o Tratado de Bruxelas foi assinado pelo Reino Unido, a França e o Benelux. O pacto ali estabelecido abrangia uma cláusula de compromisso de defesa mútua que definia as bases para a criação da União da Europa Ocidental (UEO). Esta, manteve-se até ao final da década de 1990, a par da NATO, como principal fórum de discussão sobre temas como a segurança e a defesa da Europa (EEAS, 2016).

A Comunidade Europeia (CE) começou a investigar formas de harmonizar as políticas externas dos países membros no final dos anos 60. Os líderes europeus dirigiram os seus ministros dos Negócios Estrangeiros individuais para avaliarem a viabilidade de uma unidade política mais estreita durante a Cimeira de Haia, em 1969. Em resposta, os ministros dos Negócios Estrangeiros propuseram o conceito de Cooperação Política Europeia (CPE) no Relatório Davignon de 1970. Este relatório delineava os objetivos e os processos da Comissão Política. Globalmente, a CPE tentou facilitar o processo de consulta dos Estados-Membros da CE (Rehrl e Weisserth, 2010).

O Tratado de Maastricht estabeleceu a Cooperação Política Europeia como pedra angular da Política Externa e de Segurança Comum. Estabeleceu um quadro institucional único baseado em três pilares, o segundo dos quais foi apelidado de Política Externa e de Segurança Comum (PESC), quando entrou em vigor em 1993. A PESC possui um âmbito mais vasto do que a Cooperação Política Europeia. Por exemplo, o artigo J.4 indica que a PESC engloba “todas as questões relacionadas com a segurança da União, incluindo o eventual enquadramento de uma política de defesa comum, que pode, a seu tempo, conduzir a uma defesa comum” (Rehrl e Weisserth, 2010). Este último tratado, por outro lado, foi, na sua maioria, ineficaz no que se refere às prolongadas guerras balcânicas que marcaram a Europa na década de 1990. A União Europeia decidiu avançar com a

integração europeia de defesa em estreita colaboração com a NATO, a fim de obter a capacidade para lidar com as crises na Europa (Meijer e Wyss, 2019).

Embora o Tratado de Maastricht tenha fixado objetivos ambiciosos para a União Europeia em matéria de segurança externa e defesa, só no final dos anos 90, no rescaldo das Guerras de secessão dos Balcãs, foram criados mecanismos reais para proporcionar à União Europeia verdadeiras competências de gestão de crises. Na sequência da Declaração de St.Malo, em 1998, uma série de cimeiras do Conselho Europeu especificaram as capacidades militares e civis necessárias para levar a cabo as Tarefas de Petersberg. A Reunião do Conselho Europeu de Colónia, realizada em 1999, que estabeleceu a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), a Reunião do Conselho Europeu de Helsínquia (1999), que introduziu o objetivo principal de 2003, e a Reunião do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (2000), que identificou quatro áreas prioritárias civis, são todos exemplos (Rehrl e Weisserth, 2010). Posto isto, compreende-se que aqui se deu início à chamada "época de ouro" da integração europeia de defesa. Tal como foi dito, a União Europeia formalizou a PESD, reforçou as capacidades militares, promoveu a operacionalidade, adotou a sua primeira estratégia europeia de segurança (ESS) e lançou um conjunto de missões de manutenção da paz e de gestão de crises (Meijer e Wyss, 2019).

As primeiras missões da PESD foram lançadas em 2003 e a esta entrou em funcionamento em 2004. Desde o ano de 2003, a União Europeia divulgou a sua primeira Estratégia de Segurança, que delineou os grandes perigos e problemas com que a Europa se defronta (Rehrl e Weisserth, 2010). Nesse mesmo ano, os Estados-Membros escolheram Javier Solana, antigo Alto Representante para liderar o desenvolvimento de uma Estratégia de Segurança para a Europa. Desta forma, temas como o ambiente de segurança, desafios de segurança e implicações políticas subsequentes para a União Europeia foram analisados pela primeira vez no documento conhecido como "*A Secure Europe in a Better World*" que foi revisto no ano de 2008 (EEAS, 2016). Já em 2004, a Agência Europeia de Defesa (AED) foi fundada para melhorar a capacidade e colaboração na matéria do armamento. A partir daqui, alguns investigadores começaram a suportar que a Europa se tornaria a próxima superpotência e desafiaria o domínio dos Estados Unidos nos assuntos da esfera internacional (Meijer e Wyss, 2019).

A PESD foi renomeada Política Comum de Segurança e Defesa assim que o Tratado de Lisboa entrou em vigor em 2009. Para além disso, o Tratado de Lisboa

estabeleceu o cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da União. O papel integra as duas funções de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum e Comissário para as Relações Externas (Rehrl e Weisserth, 2010).

O Tratado de Lisboa apoia formalmente o alargamento das conhecidas “Tarefas de Petersberg”, que incluem agora “operações conjuntas de desarmamento, tarefas humanitárias e de salvamento, tarefas de aconselhamento e assistência militar, tarefas de prevenção e manutenção de paz, tarefas de combate na gestão de crises, incluindo a construção da paz e a estabilização pós-conflito” (art.287.º-B/ artigo 43.º (1.º) TUE). Por último, uma cláusula de ajuda mútua (art.28A7/artigo 42º (artigo 7º) TUE) e uma "cláusula de cooperação" (título VII, art.188R1/artigo 222.º TFUE) estão incluídas no Tratado, garantindo a solidariedade política e militar entre os Estados-Membros da União Europeia (Rehrl e Weisserth, 2010).

Figura 2 Eventos da Criação da PCSD

Year	Event
1951	Signing of the Treaty of Paris establishing the European Coal and Steel Community
1954	Failure of the European Defence Community Signing of the Modified Brussels Treaty formally creating the WEU
1957	Signing of the Treaties of Rome
1969	The Davignon Report introduces the idea of European Political Cooperation
1992	Signing of the Treaty on European Union (in force 1993)
1997	Signing of the Amsterdam Treaty (in force 1999)
1998	Franco-British Joint Declaration on European Defence (St. Malo)
1999	Cologne and Helsinki European Council Meetings lay the foundations for ESDP
2000	Santa Maria da Feira European Council
2003	Adoption of the European Security Strategy Adoption of the Berlin-Plus Arrangements
2004	Headline Goal 2010/Civilian Headline Goal 2008 (updated in 2007 to CHG 2010)
2009	Entry into force of the Lisbon Treaty – ESDP becomes CSDP

Fonte: Handbook on CSDP- Rehrl, Weisserth, 2010.

Durante 2009 e 2010, as autoridades da União Europeia concentraram a sua atenção na inversão das tendências negativas no crescimento da cooperação em matéria de defesa, no âmbito da implementação da Política Comum de Segurança e Defesa. É certo que a União Europeia fez alguns progressos nessa mesma política durante o segundo semestre de 2009 (Kanan, Svetlana, Svetlana, Aleksey e Evgenii, 2019).

Os europeus consideram que as medidas tomadas na formação da Política Comum de Segurança e Defesa foram muito bem-sucedidas. Ao mesmo tempo, a Comunidade Internacional espera muito mais da União Europeia, tal como afirmou o relatório "*On the implementation of the European Security Strategy*" (EEAS, 2008). De acordo com a Estratégia Europeia de Segurança, os Estados-Membros devem pôr em prática o conceito de obrigação global de segurança da União Europeia nos domínios da segurança e da proteção. Para tal, devem trabalhar no sentido de atingir os seguintes objetivos: melhorar e aumentar a eficácia das contribuições dos Estados-Membros da União Europeia para uma nova e melhor estrutura de governação global baseada nos valores da paz, da estabilidade e do multilateralismo bem-sucedido; manter o estatuto da Europa como um ator global fiável; e garantir a proteção dos cidadãos na União Europeia (Kanan, Svetlana, Svetlana, Aleksey e Evgenii, 2019).

A NATO apoia a defesa europeia há 60 anos, com os Estados Unidos no centro. Nestas circunstâncias, particularmente após o fim da Guerra Fria, os europeus habituaram-se a reduzir as despesas de defesa e a transferir os encargos para os Estados Unidos. Não obstante, descobriu-se, na viragem do século XXI, que mesmo este último país não tinha capacidade para responder a novos desafios de segurança. Assim sendo, dois fatores alimentaram a procura de formas de garantir a segurança europeia: a deterioração dos laços e o desejo dos líderes da integração europeia, principalmente a Alemanha e a França, de aprofundar ainda mais a cooperação (Kanan, Svetlana, Svetlana, Aleksey e Evgenii, 2019).

Em 2017, os Estados-Membros concordaram em desenvolver a Política Comum de Segurança e Defesa através dos artigos 42.º e 46.º do Tratado de Lisboa, que proporcionam a esses países da União Europeia a oportunidade de melhorarem a sua cooperação militar através do estabelecimento de uma Estrutura de Cooperação Permanente. Para o efeito, os países em causa cumpriram as condições do Protocolo nº 10 associadas ao Tratado. Refira-se que o Programa de Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) no domínio da defesa foi lançado sob a proteção do Conselho

Europeu. Numa primeira fase, os Estados-Membros apresentaram uma lista de obrigações gerais resultantes do Protocolo n.º 10 do Tratado de Lisboa. Já numa segunda etapa, mais propriamente em novembro de 2017, os ministros de 23 Estados-Membros da União Europeia assinaram uma declaração de intenção de ingressar na PESCO. Na terceira etapa, o Conselho da União Europeia aprovou a criação da PESCO por maioria qualificada (Kanan, Svetlana, Svetlana, Aleksey e Evgenii, 2019).

3.1.3 Portugal e a PCSD

Portugal aderiu à Comunidade Europeia (CE) a 1 de janeiro de 1986, juntamente com o seu país vizinho, Espanha. O facto de o país ter optado por essa política externa, fez com que esta se tornasse a sua maior prioridade, assim como a adesão à União da Europa Ocidental (UEO) quatro anos após a entrada na CE. Desde então, o país tem estado envolvido nos desenvolvimentos de segurança e defesa do projeto europeu (Fiott, 2015). Apesar das suas limitações no que diz respeito a recursos económicos e militares, Portugal demonstrou, desde sempre, o seu forte compromisso com o papel de cooperação em desenvolvimento da União Europeia. O país mostrou-se empenhado dado que reconheceu que os perigos para a segurança europeia necessitavam de equações e respostas partilhadas. Para além disso, as autoridades portuguesas estavam bem cientes de que a credibilidade da atuação da União Europeia na prossecução da paz e da estabilidade mundial necessitava da presença de um sistema de segurança e defesa consolidado. Portugal percebeu que só através da promoção da institucionalização e formação da PESCO, e da adoção de uma política mais orientada poderia restringir os desenvolvimentos prejudiciais aos seus interesses nacionais, ao mesmo tempo que alcançaria ganhos com a sua integração. O grande objetivo passava por encontrar um equilíbrio adequado entre as suas convicções atlantistas e o núcleo integracionista. Desta forma, o seu compromisso com a NATO deveria ser mantido e a posição europeia do país deveria ser reforçada de modo a evitar que ficasse de parte na construção da Política Europeia de Segurança e Defesa (Ferreira-Pereira, 2007).

Considera-se fundamental destacar que na evolução da resposta de Portugal à PESC, o estatuto de país como um pequeno Estado permitiu ao país assumir uma postura construtivista no sentido de estabelecer um pilar de segurança e defesa da União Europeia e, conseqüentemente, de se envolver mais em atividades nesta matéria não correndo o risco de ficar de fora (Ferreira-Pereira, 2007). Portugal tem usado a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia (PCSD) para ampliar a sua voz no cenário internacional e para minimizar o seu estatuto de Estado pequeno e periférico. Tal como foi dito anteriormente, apesar da sua influência limitada, as autoridades portuguesas tentaram recuperar e participar construtivamente no processo, evitando assim a sua marginalização. Após a criação da PCSD, Portugal alinou-se com as nações atlânticas, tentando evitar medidas que pudessem prejudicar os laços com a União Europeia, com a NATO e com os Estados Unidos (Fiott, 2015). Em matéria de defesa e segurança, o país tem assumido cautela, dando sempre prioridade a avanços graduais, inclusivos e complementares ao papel da Aliança Atlântica (Raimundo, 2020).

O dilema de dar prioridade à União Europeia ou à NATO é difícil para os planeadores estratégicos de Portugal, tendo em conta que a tensão Europa-Atlântico é profunda e se aproxima do carácter nacional português, que é tanto Atlântico como Europeu. Isto serve para ilustrar como o atlantismo enraizado tem moderado os impulsos da europeização para Portugal, que engloba as ligações pós-coloniais, assim como o “guarda-chuva de segurança” da NATO. A gradual europeização da política externa portuguesa não eliminou completamente a tensão existente entre a Europa e o Atlântico subjacente, mas tornou mais fácil para os decisores políticos estrangeiros portugueses conviverem com ela (Robinson, 2016).

Para Portugal, existe um “continuum” entre a política externa e a defesa, entre a diplomacia e o destacamento de forças militares. A defesa e a diplomacia não são vistas como questões a preto e branco. Como resultado desta constatação de que a situação contemporânea é significativamente mais complexa, o estabelecimento da defesa tem sido capaz de desempenhar um papel mais importante no apoio à diplomacia portuguesa através de operações militares, à medida que o país prossegue os seus três principais objetivos de política externa: integração na União Europeia; preservação da ligação transatlântica com os Estados Unidos; e fortalecer a cooperação entre os países independentes de língua portuguesa (Robinson, 2016).

A elite política portuguesa concordou que a PCSD não deve ser realizada em detrimento da aliança que o país tem com a NATO, que tem sido vista como a pedra angular da segurança e defesa nacional do país. Esta acaba por ser um aspeto constante da participação de Portugal nas questões europeias de segurança e defesa. Como é sabido, a NATO é observada pelas elites políticas como uma extensão natural da parceria do país com a força marítima mundial – os Estados Unidos. Contudo, o consenso prevalecente sobre a necessidade de manter as garantias prestadas pela NATO em defesa da Europa não impede o apoio dos portugueses à criação de um pilar europeu de segurança e defesa. A NATO e a PCSD, argumentou-se, deveriam ser programas complementares (Fiott, 2015).

Politicamente, a implementação da PCSD foi aceite uma vez que não põe em causa a soberania do país. Esta solução é vista como uma melhor forma de o país proteger os seus interesses e laços históricos, especialmente em questões relacionadas com as suas antigas colónias, que hoje se organizam em torno da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O envolvimento de Portugal na PCSD está também indissociavelmente relacionado com os seus principais interesses no mundo lusófono. Isto explica a razão pela qual Portugal tem demonstrado uma forte vontade de participar em missões e operações do PCSD em África. A experiência nacional do país em questões africanas, especialmente na África Subsariana, torna-a um parceiro valioso no diálogo União Europeia-África (Fiott, 2015).

Como resultado, entende-se que a posição de Portugal sobre a PCSD é pragmática. Embora os decisores políticos portugueses descrevessem o papel do país como mantendo o “meio termo” entre a estratégia militar da França e a ênfase civil da Alemanha, Portugal estava disposto e capaz de contribuir para as atividades militares e civis. Esta posição baseia-se nas perceções únicas de Portugal sobre a NATO e nos diferentes papéis da União Europeia, que são o facto de esta última ser um “soft power” e a primeira ser responsável por tarefas de “Hard Power” (Robinson, 2016).

A abordagem portuguesa mantém a distinção entre a NATO e a União Europeia como atores de segurança fundamentalmente separados que complementam e reforçam os esforços uns dos outros. Quando esta mentalidade é combinada com o facto de a maior parte das capacidades militares dos Estados europeus permanecerem subdesenvolvidas, autores como Kempin e Mawdsley argumentam que a PCSD tem servido para manter a predominância dos EUA. A construção da PCSD, adotando ideias e formas americanas

de fazer as coisas através dos processos de socialização da NATO, assim como reforçando continuamente o papel da NATO na resposta às atuais crises de segurança, significa que a PCSD não poderá desenvolver-se e o seu potencial será reprimido (Robinson, 2016).

Esta acaba por ser a melhor opção uma vez que Portugal atravessa a Europa e o Atlântico. Como forma de evitar a tensão euro-atlântica, que vai até ao centro da identidade nacional portuguesa, os decisores políticos favorecem a complementaridade e evitam ter de escolher entre a União Europeia e a NATO. O crescimento da PCSD não eliminou o atrito, apenas tornou mais fácil para os políticos estrangeiros portugueses conviverem com ela, reforçando a complementaridade da NATO e da União Europeia. A participação ativa na PCSD não é, por isso, um sintoma nem um efeito de europeização para a política de segurança portuguesa. Ao invés disso, reforça a tendência para promover a complementaridade, a internacionalização e a multilateralização na cooperação no setor da segurança, mantendo em simultâneo uma aposta constante nas relações transatlânticas (Robinson, 2016).

Mais recentemente, Portugal tem salientado veemente a necessidade de a União Europeia garantir apoio ao continente africano, de garantir que as ações da PCSD são coerentes e de garantir que, nos processos de decisão e gestão de missões lideradas por Estados parceiros, organizações internacionais ou regionais, existem regras adequadas para o papel dos Estados-Membros. De acordo com o Relatório do Governo – “Participação de Portugal na União Europeia- 2019 “(Moniz, 2020) – o país tem vindo, também, a reforçar o acompanhamento das novas ameaças híbridas. Desta forma, destaca-se a participação no Grupo Horizontal de Trabalho sobre o Reforço da Resiliência e o Combate às Ameaças Híbridas (HWP ERCHT), do Conselho da UE, assim como a adesão ao Centro Europeu de Excelência Contrás as Ameaças Híbridas (Hybrid CoE) (Moniz, 2020).

Segundo o relatório acima referido, Portugal deu continuidade à sua participação nas missões e operações da PCSD, com mais intensidade no continente africano na região do Sahel e na República Centro-Africana. Considera-se fundamental salientar a participação do país, em 2019, em todas as operações militares da PCSD da União Europeia. As Forças Armadas Portuguesas participaram em três missões de treino da União Europeia – EUTM Mali, EUTM República Centro-Africana e EUTM Somália – e em duas operações militares, sendo elas EUNAVFORMED/Operação Sophia e EUNAVFOR Atalanta (Moniz, 2020).

Para além disto, Portugal participou também com elementos das Forças de Segurança na operação PCSD Militar EUFOR Althea e em 8 missões PCSD civis:

- missões de capacitação – EUCAP Sahel Mali, Sahel Níger e Somália;
- aconselhamento e monitorização – EUAM Iraque e EUAM Ucrânia;
- apoio à polícia civil e reforma de segurança e justiça EUPOL COPPS.

O relatório aqui destacado reforça que, ao longo do ano de 2019, existiu um desempenho de altos e relevantes cargos por parte de elementos nacionais em missões da PCSD. Entre alguns exemplos, é possível destacar: a função de Comandante da missão militar EURM RCA e da missão militar EUTM Mali; a de Comandante da Força da Operação EUNAVFOR Atalanta; e o cargo de Chefe de Missão civil EUAM RCA (Moniz, 2020).

4. Reforço do diálogo entre a UE e África

4.1 Missões e Operações Militares da PCSD

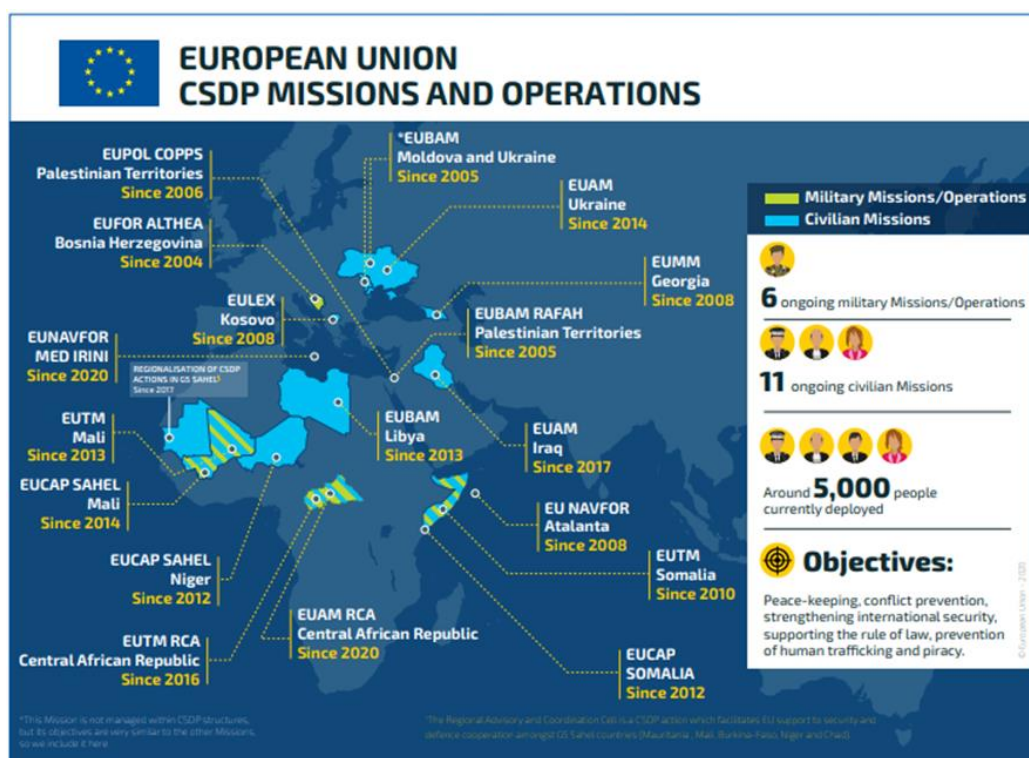
Atualmente, encontram-se destacados em missões e operações da PCSD em três continentes aproximadamente 5.000 militares e civis da União Europeia. Estes preocupam-se em garantir uma Europa segura e mundo estável e é na República Centro-Africana que se focam as suas atuais operações. Nas palavras de Josep Borrel (Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/ Vice-Presidente da Comissão Europeia):

“Our missions and operations are an invaluable pillar of European security and defence. Their work on the ground and across continents is the tangible example of the EU’s action for global security” (EEAS, 2020).

As missões e operações da PCSD permitiram à União Europeia juntar-se a um grupo de intervenientes na gestão de crises, que inclui as Nações Unidas, a NATO, a OSCE e a União Africana. Isto significa que se tornou uma alternativa de gestão de crises para os seus países membros, bem como um ator de gestão de crises aos olhos da

comunidade internacional (Tardy, 2015). Os Tratados da União Europeia definem as ações que são levadas a cabo e que vão desde a prevenção de conflitos e manutenção da paz, a gestão de crises e operações conjuntas de desarmamento. Desde as primeiras missões que foram lançadas em 2003, a União implementou 36 missões e operações em três continentes. Atualmente, estão a ser administradas 17 missões da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, sendo que 11 são civis e 6 militares. A última missão implementada foi a EUAM RCA na República Centro-Africana (EEAS, 2020).

Figura 3 European Union - CSDP Missions and Operations



Fonte: EEAS, 2019

Considera-se fundamental destacar que, com o objetivo de aumentar a segurança não só na Europa como também no resto do mundo, a União Europeia tem vindo a reforçar as suas estruturas, mecanismos e instrumentos. Tendo em conta os interesses de segurança da União Europeia, o estabelecimento de operações é decidido através do pedido do país parceiro que necessita de assistência e com base na Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Desta forma, compreende-se que as missões e operações da PCSD são consideradas um instrumento único e importantíssimo para a

União Europeia. A grande meta é proteger a União Europeia, os seus cidadãos, garantir a prevenção de conflitos e contribuir para o aumento das capacidades dos seus parceiros (EEAS, 2020). Não obstante a estratégia integrada da União Europeia, é necessário melhorar os processos de tomada de decisão para alcançar uma maior coerência e eficácia operacional. Dada a distância geográfica entre Bruxelas e cada teatro de operações, é fundamental reforçar a confiança institucional entre os dois níveis. É também essencial melhorar a coordenação entre operações e iniciativas da PCSD e as ações de cada um dos Estados-Membros em vários terrenos de operações (Seabra, 2021).

Não obstante todos os objetivos, existem pelo menos três preocupações relacionadas com os mandatos das operações militares da PCSD, com a sua robustez e à medida em que devem “proteger” a Europa, que devem ser consideradas (Tardy, 2018).

Primeiramente, os mandatos e o grau de imparcialidade das operações militares da PCSD, posicionaram essas missões mais perto da política do que das operações militares. Em segundo lugar, as operações da PCSD mantiveram-se na parte inferior do espectro militar, com unidades armadas utilizadas para estabilização, em vez de missões coercivas. A componente militar das operações da União Europeia pode ser bastante robusta, especialmente no que se refere à proteção e à autodefesa, bem como a confrontar “spoilers” que obstruam a aplicação de um tratado de paz ou protejam indivíduos. Em terceiro lugar, as ações militares da PCSD tendem a centrar-se na projeção da segurança fora da União Europeia, em vez de “defender” os Estados-Membros da União. É claro que a distinção entre dois tipos de objetivos é difícil, e algumas atividades militares da União Europeia têm sido observadas como um reforço flagrante das agências nacionais. Por último, importa referir que a Agência Europeia de Defesa (AED), que coordena as partes da defesa e da cooperação da PCSD, manteve-se demasiado limitada no âmbito da promoção deste domínio como prova de uma defesa europeia em desenvolvimento (Tardy, 2018).

Como resultado destas características, a componente operacional da defesa europeia assumiu principalmente a forma de operações que não fazem parte da agenda tradicional de defesa. Os Estados-Membros resistiram principalmente à militarização da União Europeia, mesmo que esta já não seja uma potência civil como era há vinte anos. Como consequência, a União Europeia tem permanecido mais um ator de segurança do que um ator de defesa no final (Tardy, 2018).

4.2 Posicionamento de Portugal

Em termos de defesa, tal como já foi referido anteriormente neste relatório, Portugal tem procurado um equilíbrio justo entre a NATO, o mundo lusófono e a Europa, embora continue a dedicar-se às tarefas de segurança da União Europeia. Isto não implica, no entanto, que a participação de Portugal nas operações da PCSD seja imputável à substituição da NATO pela União Europeia como o *primus inter pares* na política de segurança do país. Em vez disso, os objetivos do país para a participação em operações de segurança da União Europeia, incluindo destacamentos da PCSD para países africanos, foram muito influenciados pela sua estratégia luso-atlântica. Primeiramente, o envolvimento em intervenções internacionais em África sublinhou o compromisso de Portugal com a construção da paz e estabilidade no continente para os Estados Africanos, aliados da União Europeia e a Comunidade Internacional. Em segundo lugar, foi fundamental que a diplomacia portuguesa contribuisse positivamente para as ações internacionais da União Europeia. Este esforço em duas vertentes visa oferecer a Portugal mais credibilidade no caso de necessitar de persuadir os seus parceiros europeus de que a intervenção na África lusófona é necessária no futuro (Robinson, 2016).

Tendo em perspetiva os desafios com que a União Europeia se depara atualmente na sua vizinhança do sul, desde o Magrebe ao Sahel, torna-se cada vez mais necessária uma abordagem integrada, abrangente e coerente. Esta deve ter em conta a natureza regional dos problemas de segurança e dar prioridade à capacitação local, em colaboração com outras organizações multilaterais no terreno. É fundamental melhorar a coordenação entre missões e atividades da PCSD e as ações de cada um dos Estados-Membros em vários teatros de operações. A longa experiência portuguesa em África, por exemplo, pode ensinar muito. Portugal tem vindo a empenhar-se em atividades abrangentes de reforço da capacidade de defesa nos países da CPLP nos últimos 30 anos, com maior foco na capacitação operacional de unidades táticas, além de um contributo recorrente para missões e operações da PCSD (Seabra, 2021). Como resultado, compreende-se que Portugal sempre foi um forte defensor das missões militares da União Europeia, mais propriamente em “teatros privilegiados”, onde a participação ativa foi imprescindível para garantir que os objetivos básicos da política externa e de segurança do país fossem

atingidos. Isto foi especialmente crítico no caso do envolvimento da União Europeia na República Democrática do Congo e na Guiné-Bissau (Robinson, 2016).

A falta de “Hardware” operacional em Portugal não foi vista como um problema por parte dos planeadores militares do país, uma vez que as operações da PCSD de menor escala são menos preocupantes. Os portugueses trouxeram para a mesa o conhecido “Know-How” e a experiência essencial para compensar a escassez de hardware. Quando se tratam de destacamentos da União Europeia no continente africano, Portugal em particular orgulha-se da sua capacidade de se dar bem com os nativos, proporcionando “conhecimentos especializados”. Por serem vistos como “good fellows” tanto por nativos como por parceiros europeus, considera-se que os portugueses são capazes de se encaixarem bem em missões realizadas em África (Robinson, 2016).

A participação portuguesa na PCSD é avaliada como positiva uma vez que um conjunto das suas principais preocupações têm sido consideradas pela União Europeia. Tal situação fez com que automaticamente o continente africano passasse a ser cada mais abordado ao nível europeu. O facto de nem todos os países concederem o mesmo tipo de importância que Portugal fornece, em certa parte, condicionou algum dos seus objetivos, no entanto, também se tornou uma oportunidade para si nesta área (Raimundo, 2020). O envolvimento de Portugal nos países lusófonos impulsiona o seu apoio às missões da PCSD no continente africano, tanto militares como civis. A possibilidade de lançar um esquema semelhante em países como a Guiné-Bissau incentivou a ajuda do país para a reforma do setor da segurança na República Democrática do Congo (Robinson, 2016).

A União Europeia pode servir como “mentor” para o desenvolvimento de arquiteturas de segurança em África através do seu envolvimento na PCSD, procurando construir relações significativas com organizações regionais (Robinson, 2016). Portugal poderia desempenhar um papel de intermediário entre a União Europeia e a União Africana, tendo em conta as ligações que tem e a sua história com o continente africano (Raimundo, 2020). Poderia ligar os seus contactos com a África lusófona à relação União Europeia-África, onde o país tem estatuto de observador, a fim de continuar a orientar as suas antigas colónias de forma a complementar os atuais contactos multilaterais e bilaterais entre Portugal e África lusófona (Robinson, 2016). Tendo em conta que o país tem promovido constantemente o reforço do diálogo entre a União Europeia e África, ao realizar esta conexão, Portugal acaba por estabelecer uma identidade diplomática

específica e aumentar a sua influência na União Europeia e no sistema internacional (Raimundo, 2020).

Segundo o Programa da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, Portugal irá propor uma consideração acerca da eficácia das missões e operações militares da PCSD, onde sejam expostas e debatidas as lições aprendidas. No que diz respeito a matéria de segurança e defesa, Portugal apresenta como uma das suas maiores prioridades o reforço da parceria entre a União Europeia e o continente africano. Neste sentido, com o fim de se debruçarem acerca destas matérias, o objetivo passa por promover uma Reunião Ministerial da União Europeia, em conjunto com organizações parceiras africanas (Cravinho, 2020).

Tendo em conta as ameaças que ocorrem diariamente em todos os oceanos, é também uma das prioridades portuguesas promover uma reflexão acerca da segurança marítima, principalmente no Golfo da Guiné onde são levadas a cabo práticas que põem em causa a área. Desta forma, Portugal pretende introduzir e considerar novos conceitos como o de “presenças marítimas coordenadas” e desenvolver uma maneira de pôr em prática o Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia. Não menos importante, em maio de 2021, perspetiva-se o lançamento do “Atlantic Centre” na região dos Açores (Cravinho, 2021).

Tal como foi referido anteriormente, importa reforçar que uma das prioridades estabelecidas por Portugal na sua Presidência Europeia passa pelo reforço da Parceria UE-África. Segundo o Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho, é crucial travar a instabilidade que se manifesta no continente africano que é claramente um obstáculo à segurança e desenvolvimento das sociedades africanas, principalmente na região do Sahel e na África Subsariana. Assim sendo, no que concerne a matéria de paz, Portugal considera urgente estabelecer uma melhor parceria entre União Europeia e África de forma a que missões e operações militares da União Europeia sejam mais eficazes no continente. Certo é que, esta preocupação não põe apenas em causa a segurança dos africanos, mas também a dos europeus pelo que todos os esforços levados a cabo pela União Europeia, organizações africanas e Nações Unidas devem ser eficazes e diminuir a tendência que tem sido verificada (Cravinho, 2020).

Importa destacar que, uma vez que cinco das seis missões militares e cinco das onze missões civis da União Europeia se situam em África, é perceptível o impacto que

todo o esforço solicitado tem no continente africano. Desta forma, João Gomes Cravinho garante que Portugal está focado em melhorar a eficácia das missões militares da PCSD e em arranjar a melhor forma de as coordenar com as missões civis. O continente africano é alvo constante do uso de vazios do poder e nele a competição geopolítica cresce, pelo que o diálogo entre a União Europeia e as organizações regionais africanas se torna indispensável, imprescindível e com todo o sentido. Não obstante, para que todos os objetivos na região sejam alcançados é necessário o empenho e contribuição de todos os parceiros regionais. Só uma parceria forte e dedicada conseguirá garantir que todos os interesses comuns são atingidos com sucesso (Cravinho, 2020).

Outra das prioridades também já referida, da qual Portugal não abdica e que está presente no programa português da presidência do Conselho da União Europeia, é a segurança marítima. Segundo o atual Ministro da Defesa Nacional, dado o posicionamento português no globo esta temática é de elevado interesse para o país. Como é sabido, a segurança da Europa e do continente africano também estão dependentes dos acontecimentos que ocorrem nos oceanos, especialmente no Atlântico. Tendo em conta este facto, Portugal considera que o diálogo sobre esta matéria deve ser aprofundado e devem ser levadas a cabo iniciativas que promovam uma maior segurança na região. O país apresenta como principais metas: solicitar uma reunião entre ministros da defesa da União Europeia e do G7++ Amigos do Golfo da Guiné; e apresentar o já anteriormente falado “Atlantic Centre”. O Atlantic Centre é “uma iniciativa multinacional liderada por Portugal e que promove a segurança cooperativa e tem particular enfoque na segurança marítima” (Cravinho, 2020). Não menos importante, importa melhorar e tornar mais eficaz a presença militar da União Europeia em regiões como a do Golfo da Guiné e promover o conceito de “Presenças Marítimas Coordenadas” (Cravinho, 2020).

Uma vez que 80% do comércio europeu para fora da Europa é feito por via marítima e 40% do comércio dentro da Europa também é transportado por mar, é perceptível que, no plano da defesa, o reforço da dimensão marítima se tornou uma realidade impossível de negligenciar. É certo que, ao longo dos últimos anos, a região do Golfo da Guiné tem sido alvo da prática de diversos crimes como o de pirataria internacional. Segundo o *International Maritime Bureau* (Carlos, 2021), no ano de 2020, mais de 90% dos casos mundiais de pirataria ocorreram na região referida. Desta forma, é urgente que a União Europeia contribua para a estabilidade e segurança da região que constitui um problema comum. Para se atingir tal propósito, o Ministro da Defesa

Nacional, João Gomes Cravinho, acredita que tal deve ser feito através de “presenças marítimas coordenadas”. Isto é, através de um mecanismo através do qual se fará uma coordenação de calendários, com a passagem de informação de um navio para outro. Assim, existirá um conhecimento da situação marítima comum, que irá ser partilhado e constante (Carlos, 2021).

4.2.1 Caso do Sahel

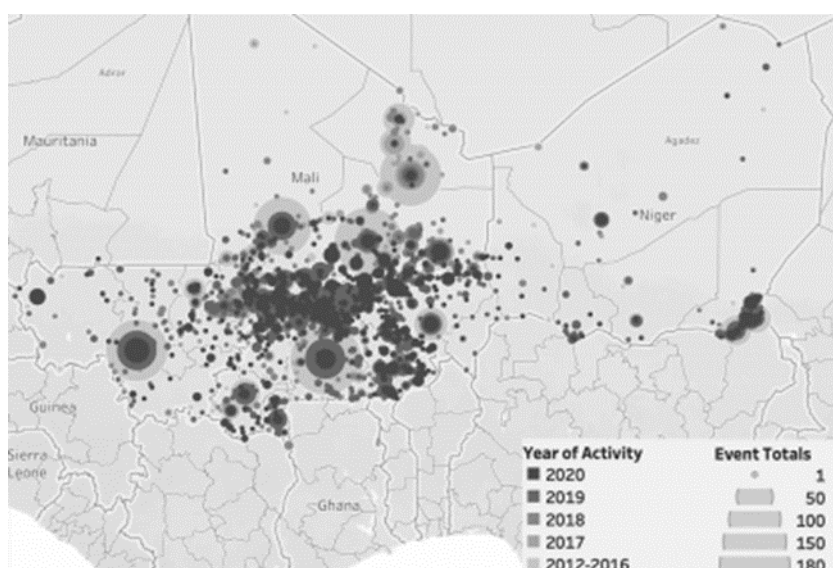
A região do Sahel é uma faixa de terra que se estende por todo o continente africano, desde o Deserto do Saara, no norte, até à savana do Sudão, no sul, e entre o Oceano Atlântico, a oeste, e ao Mar Vermelho, a leste (Pichon, 2020). A “tempestade perfeita” que atingiu o Mali em 2012 transformou-se numa crise de longa data e generalizada no Sahel. Várias ameaças em transformação estão presentes na região, sendo os três Estados do Mali, Burkina Faso e Níger os mais ativos (Dowd, Nsaibia e Raleigh, 2020). Existe uma luta constante para fornecer serviços básicos em todo o território e segurança em todas as fronteiras. Os Estados competem com grupos armados que surgiram de regimes fracassados da África Central, do Norte de África e do Oriente Médio. Desta forma, compreende-se que a instabilidade nesta região tem consequências diretas não só para a sua própria segurança, como também para a dos vizinhos da União Europeia, assim como para esta em si (Pichon, 2020).

As instituições do Estado não têm legitimidade nem meios para prestar serviços públicos básicos, principalmente na área da segurança (Pichon, 2020). O Sahel tornou-se uma plataforma para muitos tipos de tráfico criminoso, aproveitando um vazio de poder causado pela falta de poder judicial e institucional, como mostra o exemplo maliano. A região está cada vez mais insegura devido às fronteiras porosas, a uma situação humanitária desastrosa e aos conflitos entre Tuaregs e os respetivos governos centrais no Mali e no Níger (Abderrahmane, 2012). Esta fraqueza dos Estados, juntamente com as falhas que existem nas fronteiras, favorece a infiltração e apropriação de territórios por grupos armados como Boko Haram, Daesh, AQIM, Mujao (Pichon, 2020). Como consequência é evidente a necessidade urgente de ação, não só para reforçar a soberania

dos governos envolvidos, mas também para evitar uma rápida propagação para além de África (Abderrahmane, 2012).

É fundamental destacar que a região do Sahel tem sido fortemente afetada por ataques terroristas – desde 2016, estes aumentaram cerca de cinco vezes. Segundo o “2019 Global Terrorism Index” países como o Mali, Níger e Burkina Faso encontram-se entre os 10 principais Estados afetados pelo terrorismo no continente africano (Olojo, Dakono e Maiga, 2020). Uma variedade heterogénea de grupos jihadistas e milícias políticas estabeleceram pontos de apoio em partes remotas do Sahel. Estes estão a aumentar cada vez mais face à combinação de autoridade estatal fraca, a uma abundância de armas e a uma destruição constante dos mecanismos locais de resolução de conflitos (Muggah e Cabrera, 2019). Entre 2012 e 2019 registaram-se 1.463 confrontos armados naqueles países, com 4.723 civis mortos às mãos de 195 grupos armados violentos em 1.263 locais discretos. A violência atingiu o seu ponto mais elevado no ano de 2019 e continua a um ritmo acelerado, indicando que se cruzou um limiar crítico e que novas linhas de frente estão no horizonte (Dowd, Nsaibia e Raleigh, 2020).

Figura 4 The Sahel Crisis Since 2012



Fonte: African Affairs

O Burkina Faso assumiu a posição do Mali como epicentro da crise do Sahel em 2019. Grupos jihadistas como Jama’at Nusrat al-Islam Wal-Muslimin (JNIM) e Estado Islâmico do Grande Saara (ISGS) cimentaram o seu controlo sobre muitas regiões depois de expandirem as suas frentes no ano anterior. Embora grupos de autodefesa e milícia de

base comunitária se tenham envolvido cada vez mais em atividades de combate ao terrorismo, estes grupos têm explorado as clivagens étnicas locais. Isto resultou em recorrentes casos de violência intercomunitária localizada, marcada por assassinios entre organizações militantes islâmicas de um lado e organizações comuns de autodefesa do outro. Simultaneamente, a dimensão global do conflito é espelhada em estruturas complexas de alianças, uma vez que entidades como o Estado Islâmico e a Al-Qaeda disputam o domínio da região (Dowd, Nsaibia e Raleigh, 2020).

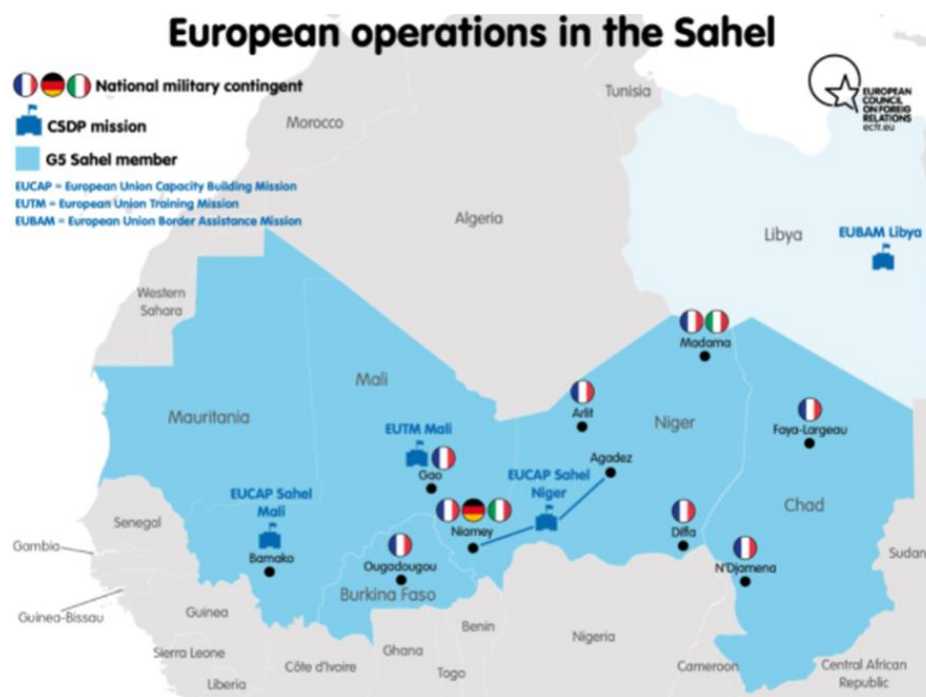
O ataque ocorrido a 23 de março de 2019, considerado o mais mortal na região desde 2013, organizado por tropas Dozo, matou, no mínimo, 160 indivíduos Fulani – grupo étnico que compreende várias populações espalhadas por África Ocidental – no centro de Mali, perto da fronteira com Burkina Faso. Tal acontecimento demonstra vincadamente a existência de um ambiente de segurança cada vez mais volátil (Gorman, 2019). Várias operações de contraterrorismo na região apoiadas por estrangeiros tiveram algum sucesso, no entanto, falham claramente na contenção da disseminação de disputas violentas (Muggah e Cabrera, 2019).

Os aspetos operacionais da estratégia em campo nesta região são realizados por três missões da Política Comum de Defesa e Segurança da União Europeia, lançadas pelo Conselho Europeu e que envolvem vários Estados-Membros da União Europeia: o EUCAP Sahel Níger; o Sahel Mali da EUCAP que presta apoio às políticas de segurança nacional; e o EUTM Mali, que treina as Forças Armadas do Mali e fornece conselhos para a sua reorganização. Ao longo dos anos, a cobertura regional dessas missões estende-se além do seu país de estabelecimento (Pichon, 2020).

Nas suas conclusões de 2015, sobre o plano de ação regional da União Europeia para o Sahel 2015-2020, o Conselho Europeu reafirmou que o estabelecimento do plano de ação seria fortemente da responsabilidade dos países em causa. Desta forma, a União Europeia e o Sahel realizam regularmente reuniões em vários formatos, incluindo com chefes de Estado. Porém, a sua implementação depende da governança dos países individuais do G5 Sahel e da sua capacidade coletiva de redistribuir os recursos alocados. O apoio prestado pela União Europeia varia de um país para o outro. Assim sendo, no caso do Níger, por exemplo, este país recebe apoio, que tem como principal meta fortalecer a capacidade das instituições estatais de controlar fronteiras e combater o crime organizado (Pichon, 2020).

A EUCAP Sahel Níger e a EUCAP Sahel Mali estão autorizadas a conduzir atividades pontuais e direcionadas para os militares em Burkina Faso, Chade e Mauritânia. A EUTM Mali foi lançada em 2013, como resposta à resolução 2085 do Conselho de Segurança da ONU. É composta por cerca de 650 militares de 22 Estados-Membros e 5 países parceiros. Desde 2018, a EUTM inclui aconselhamento e treino da Força Conjunta do G5 Sahel. Já em 2020, o Conselho optou por prorrogar o mandato da EUTM Mali por mais quatro anos (Pichon, 2020).

Figura 5 European Operations in the Sahel



Fonte: European Council on Foreign Relations, 2018

Alguns Estados-Membros participam nas missões da PCSD da União Europeia. Uns estão envolvidos na “*European task force Takuba*” que está destinada a acompanhar as Forças Armadas do Mali no campo das operações. Já outros, estão menos presentes na região, o que acaba por refletir os seus interesses estratégicos e económicos. Em janeiro de 2020, o Conselho Europeu mostrou apoio à renovação e ampliação da estratégia da União Europeia para a região do Sahel, com o objetivo de aumentar o apoio de forma a garantir segurança, estabilidade e desenvolvimento. Para além destas missões sob o comando da União Europeia, alguns Estados-Membros desta estão envolvidos na missão da ONU no Mali (MINUSMA) (Pichon, 2020).

Embora a crise do Sahel se tenha tornado numa matriz de ameaças regionais maior, a sua dinâmica é hiper-localizada, e as ações governamentais nem sempre são orientadas para as preocupações regionais ou locais. Vários líderes locais com ligações ao governo aderiram ou foram mortos em todo o Sahel. Como resultado, as organizações jihadistas progrediram de operações de atropelamento e fuga para insurreições rurais. Em suma, a capacidade destes grupos para alavancar a marca e a coordenação oferecida pela Jihad, e encontrar oportunidades no caos no centro político, aproveitando-se das persistentes más relações de governação do centro local é a ligação entre a desordem política e a escalada da crise no Sahel de hoje (Dowd, Nsaibia e Raleigh, 2020).

4.2.2 Caso do Golfo da Guiné

O Golfo da Guiné é “uma região vasta e diversa que se estende do Senegal a Angola, cobrindo aproximadamente 6.000 km de costa” (EEAS, 2021). Oferece condições ideais de navegação, possui uma série de portos naturais e é relativamente livre de pontos de estrangulamento e clima extremo. Tem também muitos hidrocarbonetos, peixes e outros recursos naturais. Estas características proporcionam enormes oportunidades para o comércio marítimo, a exploração de recursos, o transporte marítimo e o desenvolvimento (Osinowo, 2015). Desta forma, nos mares desta região navegam diariamente cerca de 1.500 navios e esta constitui uma fundamental zona de transporte de mercadorias para a África Central e África do Sul (EEAS, 2021). Com proporções consideráveis de todos os produtos petrolíferos consumidos na Europa, América do Norte e Ásia passando por este canal, o Golfo da Guiné tornou-se também um centro mundial de abastecimento de energia (Osinowo, 2015).

O mar tornou-se notoriamente um canal vital do comércio internacional no contexto da expansão da globalização neoliberal. É essencialmente a economia marítima, tendo em conta que mais de 50.000 navios cobrem 80% do comércio mundial, que é fundamental para o estilo de vida das sociedades atuais. Além disso, de acordo com Emmanuel-Marie Peton, 80% do comércio de hidrocarbonetos é conduzido através de canais marítimos e os recursos minerais transportados por mar servem para a produção em fábricas e indústrias (Peton, 2010). Por outro lado, o desenvolvimento de uma

economia marítima global resultou invariavelmente num aumento proporcional de insegurança marítima. Primeiramente, os oceanos são zonas naturalmente cinzentas que, na maior parte dos casos, iludem o controlo do Estado devido à sua vasta área. Em segundo lugar, desde o ano de 2008, as zonas marinhas tornaram-se um canal conveniente para a atividade criminosa, facilitada pela fraqueza de muitos Estados que não conseguiram impor regulamentos no seu território (Ukeje e Ela, 2013).

Atualmente a região do Golfo da Guiné vê a sua segurança marítima ameaçada dia após dia, sendo alvo de vários crimes como o de pirataria, contrabando e pesca ilegal. Isto significa que o seu desenvolvimento económico é altamente condicionado pelo que a União Europeia deve responder de forma eficaz a este tipo de problemas (EEAS, 2021). No ano de 2012, o Golfo da Guiné ultrapassou o Golfo de Áden como a região do mundo com os ataques de pirataria mais documentados. Para além disso, estes ataques tendem a ser mais agressivos. Como exemplo máximo, argumenta-se que os narcotraficantes sul-americanos consideram a região uma rota de trânsito apelativa para a Europa devido à fraca presença de segurança marítima ao longo da costa de África Ocidental (Osinowo, 2015). Sugere-se que a solução para reduzir a intensidade desta preocupação passa pela implementação do Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia bem como pela Estratégia e o Plano de Ação da União Europeia para o Golfo da Guiné (EEAS, 2021).

A pirataria e outras formas de insegurança marítima são frequentemente o resultado de queixas sociais e políticas mais profundas e complexas. Acontecem maioritariamente em pontos fracos dentro de um Estado, como consequência do derrame de Estados vizinhos, ou nas circunstâncias mais extremas, de um Estado em colapso. As desigualdades, as divergências sobre a atribuição da riqueza e o acesso aos recursos, e os sistemas governamentais fracos e/ou corruptos são importantes denominadores comuns e traços determinantes que foram observados na análise da insegurança marítima na região do Golfo da Guiné (Jacobsen, 2017).

De acordo com o International Maritime Bureau (IMB), o número de sequestros registados no mar desta região aumentou 40% entre 2019 e 2020, sendo responsável por 95% dos sequestros globais (Glass, 2021). Outra das fontes de atração é a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU), que chega a 65% da captura legalmente declarada. Esta representa uma perda anual de 1,5 mil milhões de dólares para os Governos locais, contribui para a escassez de recursos pesqueiros e acentua ainda mais

as tensões sociais e económicas na região (Morcos, 2021). As preocupações anteriormente expostas aumentam a quantidade já extraordinária de tráfico ilícito transnacional que existe no Golfo da Guiné. O contrabando de combustível e petróleo são os maiores problemas na Nigéria. Com isto compreende-se que as fronteiras terrestres são mal controladas e que existe corrupção e fiscalização inadequada da segurança marítima o que leva ao aumento deste tipo de crimes na região (Morcos, 2021).

A natureza da segurança marítima é multidimensional, multifacetada e complexa. O direito marítimo internacional moderno distingue dos tipos de violência marítima: (a) pirataria cometida em alto mar; (b) roubo armado cometido no mar. Como resultado, a instabilidade marítima oferece um grande desafio de segurança não só para a ampla zona marítima da região, como também para países de todo o mundo. Não obstante, todos estes atos criminosos estão ligados uma vez que envolvem o mesmo tipo de indivíduos, operam de forma semelhante, e muitas das vezes terminam nos mesmo resultados negativos. Uma das dificuldades na implementação de uma abordagem eficaz da governação da segurança marítima é que as instituições e os Governos do Golfo da Guiné estão muitas vezes mal equipados e mal posicionados para reconhecer e gerir distinções (Ela e Ukeje, 2013).

Como resultado, à medida que a região do Golfo da Guiné se tornou um centro-chave para o tráfico global de droga e outras operações comerciais ilegais, passou a enfrentar problemas significativos que ameaçam descarrilar os já lentos e dolorosos esforços de desenvolvimento da região (Ela e Ukeje, 2013).

Dada a complexidade do problema e das consequências da insegurança marítima que hoje se verifica no Golfo da Guiné, a única forma de encontrar soluções a longo prazo é analisar, mobilizar e harmonizar atividades a todos os níveis. O grande obstáculo é implementar tratamentos integrados e abrangentes, ao invés daqueles em que os intervenientes a vários níveis procuram abordagens não relacionadas e divergentes que possam comprometer soluções bem-sucedidas a curto, médio e longo prazo (Ela e Ukeje, 2013).

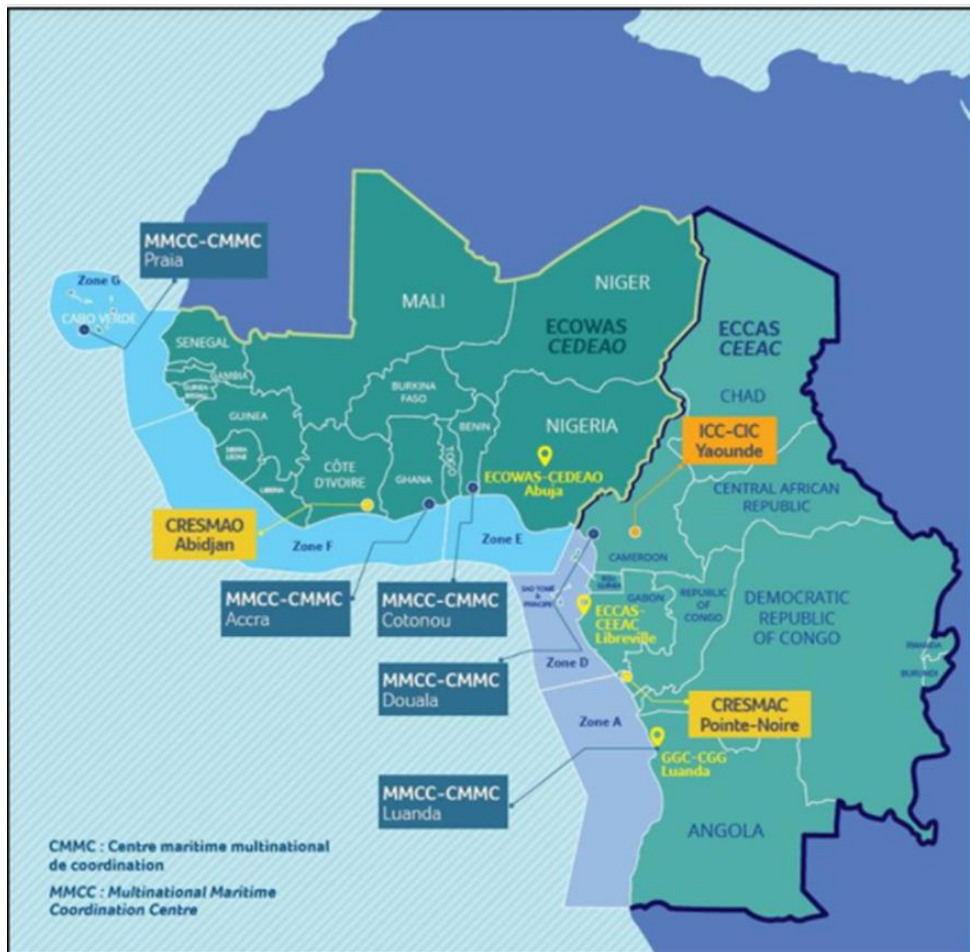
Aquilo que se pretende transparecer é que a capacidade dos países do Golfo da Guiné de exercerem um controlo eficaz sobre as suas zonas costeiras é muitas das vezes fraca. Verifica-se especialmente no domínio marítimo, dada a vasta extensão dos mares costeiros e os constrangimentos dos seus navios governamentais principalmente pequenos e mal equipados, que devem enfrentar grupos criminosos com mais recursos. A

instabilidade política interna agrava a situação, dando origem a um número crescente de intervenientes não estatais que se dedicam a atividade criminosas e violentas (Ela e Ukeje, 2013).

Em cimeiras políticas de alto nível, como a Conferência dos Chefes de Estado e de Governos da África Ocidental e Central, que teve lugar em Yaoundé, nos Camarões, em junho de 2013, verificou-se que existe falta de debate para se estabelecer um plano abrangente de segurança marítima no Golfo da Guiné. Uma vez que a política e a liderança política de alguns da região podem ter contribuído para a emergência dos problemas em primeiro lugar, esses mesmos Estados só podem esperar resolver as ameaças nos mares regressando às agendas desconfortáveis, mas críticas do desenvolvimento social, económico e político como pré-requisitos de segurança (Ela e Ukeje, 2013). Desta forma, com vista a diminuir a intensidade dos crimes praticados na região do Golfo da Guiné, a União Europeia considera que deve existir uma estreita cooperação entre os países da região e as organizações regionais relevantes. Portanto, percebe-se que esta diminuição está, evidentemente, dependente da colaboração entre a União Europeia, Estados costeiros, organizações regionais como a CEDEAO e a CEEAC e atores como o G7++ Amigos do Golfo da Guiné (G7++ FOGG). Ademais, de forma a garantir a segurança marítima na região, a União Europeia também se esforça para cooperar com organizações internacionais como o Interpol e o Programa Global de Crime Marítimo da UNODC (EEAS, 2021).

Tal como foi referido anteriormente, em 2013, os líderes da África Ocidental e Central reuniram-se na capital dos Camarões, Yaoundé, e comprometeram-se com o conhecido “Yaoundé Código de Conduta”, que visa combater a atividade criminosa marítima de forma coordenada (Decis, 2020). Os esforços para a partilha de informações incluem o centro de Coordenação Inter-regional (ICC) em Yaoundé, Camarões; o Centro Regional de Segurança Marítima da África Ocidental (CRESMAO) em Abidjan, Costa do Marfim; e o Centro Regional de Segurança Marítima da África Central (CRESMAC) em Pointe Noire, Congo (EEAS, 2021).

Figura 6 Arquitetura de Yaoundé



Fonte: EEAS, 2021

Recentemente, após os esforços dos Governos do Golfo da Guiné (GoG) para travar a pirataria, sequestros e crime organizado, a União Europeia lançou na região um caso-piloto do conceito de Presenças Marítimas Coordenadas (PMC). O mecanismo PMC tem como meta aumentar a capacidade da União Europeia como parceiro fiável e fornecedor de segurança marítima, proporcionando maior empenho operacional europeu, garantindo uma presença marítima permanente e um alcance nas zonas marítimas de interesse estabelecidas pelo Conselho Europeu e promovendo a cooperação internacional no mar (European Council, 2021).

As conclusões do Conselho Europeu, adotadas em janeiro de 2021, estabelecem o Golfo da Guiné como uma Área Marítima de Interesse e acolhem a criação da Célula de Coordenação da Área Marítima de Interesse. O projeto-piloto na região vai aumentar ainda mais as capacidades de coordenação da União Europeia em ambientes marítimos

estratégicos. O lançamento deste projeto salienta, assim os esforços da União Europeia na área referida, sempre em concordância com a Estratégia da União Europeia para o Golfo da Guiné. Com vista a lidar com as crescentes preocupações que surgem em matéria de defesa e que ameaça a segurança marítima e a boa gestão dos oceanos, importa referir que a União Europeia apoiará os esforços dos Estados costeiros e das organizações da Arquitetura de Yaoundé (European Council, 2021).

De acordo com o Relatório do Governo – “Participação de Portugal na União Europeia- 2019” (Moniz, 2020) – importa destacar a importância da segurança marítima enquanto elemento fulcral para a segurança da Europa. Assim sendo, Portugal salienta constantemente esta temática e participa na execução de diversas iniciativas que vão ao encontro do objetivo que deve ser alcançado, como por exemplo:

- Plano de Ação da Estratégia Marítima da UE, através da coordenação da Ação A.2.2., relativa ao projeto EUCISE2020 – Common Information Sharing Environment;
- Introdução e reflexão do conceito de Presenças Marítimas Coordenadas;
- No domínio marítimo, em projetos da CEP e nas operações navais da PCSD como a EUNAVFORMED/Operação Sophia156 e EUNAVFOR Atalanta157 (Moniz, 2020).

5. Qual o posicionamento de Portugal na PCSD, nomeadamente nas Missões e Operações Militares da região do Sahel e Golfo da Guiné, e em que sentido beneficia dessa posição?

A PCSD permite que a União Europeia se encarregue das missões de manutenção da paz, da prevenção de conflitos e da segurança internacional. (EEAS, 2016). Os seus Estados-Membros devem ter uma abordagem mais proativa dos desafios que ameaçam a segurança global e, por isso, a sua contribuição deve ser feita através desta política, em

concordância com instituições parceiras como a NATO e as Nações Unidas (Conselho Europeu, 2013).

A eficácia e a eficiência da PCSD são prioridades essenciais no planeamento de missões e operações ao abrigo desta política, embora não dependam exclusivamente da União Europeia. Estas são duas palavras cruciais na compreensão desta política, pelo que se considera importante perceber se esta é, de facto, eficiente e eficaz (Entrevista nº4). Por um lado, de um modo muito geral, é benéfica, por outro, percebe-se que talvez esta ainda não seja muito eficiente. Tal pode ser explicado por argumentos fornecidos por autores como Tardy, já referenciado nesta investigação, que considera que a PCSD ainda é alvo de muitas incógnitas, que vão desde o apoio desigual por parte de alguns Estados-Membros que não olham para a União como uma prioridade, à incapacidade de instrumentos para fazer face aos desafios de segurança (Tardy, 2018). No entanto, para se obter esta conclusão é sempre necessário compreender em relação a que é que esta política é eficaz. Ao avaliar-se a política europeia e o funcionamento da União Europeia, comete-se frequentemente o erro de a comparar com um país como o Estados Unidos, que é o país mais poderoso e eficaz em muitos aspetos. Só o facto de existir um esforço para desenvolver cada vez mais a PCSD já é um indicador positivo. Esta tem evoluído a um ritmo lento, como é normal na União Europeia, e sempre tendo em vista a procura pelo consenso. Apesar disso, espera-se que seja possível melhorar um pouco a resiliência das missões europeias, introduzindo mandatos mais flexíveis e estabelecendo um verdadeiro comando operacional europeu, que agora não existe e, portanto, é útil e avança na direção certa. Em termos de missões militares, considera-se que ainda existem limitações em termos de eficácia ou eficiência, pois, na realidade, a União Europeia nunca as fez, nunca as conseguiu executar (Entrevista n.º 3).

Posto isto, é possível revelar que existe a perspetiva de que esta política tem de ser, de facto, eficaz e eficiente, porque é necessária em pelo menos duas áreas. A primeira é a paz e a estabilidade, algo em que todas as organizações, como as Nações Unidas, a União Europeia e a NATO, estão a trabalhar, tanto a nível bilateral como multilateral. Vivemos num mundo demasiado incerto para não almejarmos ter uma União Europeia com um carácter próprio, ativo, dinâmico e coerente, com um produto tangível no terreno. A segunda é uma área de complementaridade, que está muito em consonância com o que Portugal tem apoiado na União Europeia e na NATO. A complementaridade apresenta dois níveis: um nível de capacidade por si só, ou seja, os tipos de missões que se

desenvolvem no terreno terão de ser complementares, e olha-se para a NATO como uma organização com capacidade para mobilizar rapidamente forças com maior capacidade operacional (*hard power*) e para a União Europeia como uma organização de formação e capacitação. A complementaridade geográfica refere-se ao facto de a União Europeia e a NATO disporem de produtos operacionais semelhantes, mas operarem em diferentes regiões geográficas. A NATO expandirá a sua presença mais a norte e a oeste, enquanto a União Europeia expandirá a sua presença no Mediterrâneo, norte de África, no Sahel e no Golfo da Guiné. Observa-se, e não há dúvida de que esta complementaridade deve ser concretizada, por que motivo nenhum país tem a capacidade de duplicar ou triplicar os seus pontos fortes atuais (Entrevista nº2). Através da PCSD, a União Europeia poderá evitar guerras e promover a segurança internacional, sendo que as ameaças de hoje transcendem as fronteiras nacionais, exigindo a integração europeia. Nenhum país pode responder eficazmente por si só, o que significa que uma maior cooperação em matéria de defesa é essencial, tanto na Europa como no resto do mundo (Defesa Nacional, s. d.). Como resultado, percebe-se que esta é eficiente e útil, mas com estas reservas, porque o objetivo final é ter mais oportunidades para percorrer maiores distâncias, visitar mais lugares e encetar mais ações para trazer paz e estabilidade a mais partes do globo (Entrevista n.º 2).

Tendo em conta que Portugal é um membro da NATO, União Europeia, ONU e CPLP, o seu envolvimento qualitativo e quantitativo em cada um destes domínios é importante. No que se refere à Europa, Portugal acompanha afincadamente as iniciativas que são iniciadas e proporcionais à dimensão do país. Aqui, possui o benefício do multilateralismo do projeto europeu em que o país está inserido transmitir valores e identidade, e, por isso, percebe-se que a defesa nacional sai beneficiada. A afirmação da defesa nacional é obtida através de instituições coletivas, não existe uma separação, pelo que o que a União Europeia faz com a PCSD é o que Portugal faz. É imprescindível adotar a mentalidade de que o país faz parte da União Europeia e, portanto, é membro e, como tal, participa de forma completamente proporcional às suas qualidades no que é um esforço partilhado (Entrevista n.º 1). No que diz respeito à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a PCSD permite ao país manter as suas relações históricas com antigas colónias e, por isso, o seu envolvimento não pode estar dissociado dos principais interesses no mundo lusófono. Para além disso, a abordagem portuguesa mantém a distinção entre a NATO e a União Europeia como atores de segurança

fundamentalmente separados que se complementam e reforçam (Fiott, 2015). Tal como referido anteriormente, a NATO, a União Europeia e as Nações Unidas são as três principais prioridades de envolvimento externo português. Desta forma, Portugal visa encontrar um equilíbrio entre a participação nas três organizações. O que é necessário aceitar é a noção de que o país não é apenas destinatário de instruções, mas que deve tentar empenhar-se o mais ativamente possível na formação da agenda, das prioridades em questão (Entrevista n.º 3).

Tal como foi abordado no enquadramento teórico realizado anteriormente neste relatório, autores como Fiott acreditam que Portugal aproveita a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia para alargar a sua voz no sistema internacional e diminuir o seu estatuto de Estado menor e periférico. Portugal compreendeu que a integração nesta política não deve ser implementada em detrimento da relação que o país tem com a NATO, que há muito é considerada um aspeto fundamental da sua segurança e defesa nacional do país. Esta parece ser uma característica recorrente do envolvimento de Portugal nas preocupações europeias de segurança e defesa. Fiott acredita que a NATO e a PCSD devem ser programas complementares e que Portugal não está impedido de apoiar a criação de um pilar europeu de segurança e defesa (Fiott, 2015). Também autores como Robinson defendem que os decisores políticos preferem a complementaridade para evitar ter de escolher entre a União Europeia e a NATO, a fim de evitar a tensão euro-atlântica, que está no centro da identidade nacional portuguesa. A expansão do PCSD não erradica o atrito, pelo contrário, tornou mais fácil aos políticos estrangeiros portugueses viverem com ela, aumentando a complementaridade da NATO e da União Europeia (Robinson, 2016).

Os compromissos decorrentes da adesão de Portugal à PCSD, bem como em organizações como a ONU e a NATO, são vistos como um valor adicional para reforçar a posição externa de país e afirmar o seu estatuto de produtor de segurança. Posto isto, o impacto e as consequências das diversas missões da PCSD para Portugal podem ser avaliados em duas perspetivas: o investimento realizado e as vantagens obtidas. Portugal participa em estruturas de financiamento de missão e operações para custos comuns no que diz respeito ao investimento. Utiliza também os seus próprios recursos para monitorizar e realizar programas de PCSD, destacando as principais Forças Nacionais e Peritos Nacionais para estas funções. Como resultado, este investimento tem um impacto significativo, mais concretamente, ao permitir que Portugal responda às ameaças e aos

riscos para a defesa nacional ao lado da União Europeia, reforce as capacidades nacionais e a resiliência através de iniciativas europeias e promova o país como um ator ativo na cooperação europeia, produtor de segurança internacional e defensor do multilateralismo num sistema internacional (Entrevista n.º 5).

O impacto e implicações das missões da PCSD apresentam duas consequências para Portugal: a primeira é que o país constitui um dos participantes da missão. A segunda tem um impacto na medida em que se considera necessário participar nestas missões ou apoiar outras missões em que Portugal não participe, de modo a estabilizar regiões cuja situação debilitada possa trazer consequências para a União Europeia e para o país. Quando se opta por ir para uma região para a tornar o mais segura possível, há dois objetivos em mente: estabilizar a região e preparar a situação de segurança para melhorar e evitar problemas que se possam disseminar e chegar a Portugal (Entrevista n.º 2). Já aqui anteriormente foi possível compreender que estas preocupações põem, sem dúvida, em causa não só a segurança dos africanos, mas também a dos europeus, e por isso exige-se que todos os esforços da União Europeia, das organizações africanas e das Nações Unidas sejam eficazes. Todos os parceiros regionais devem estar empenhados e contribuir para que todos os objetivos regionais sejam atingidos. Só uma cooperação forte e coesa poderá assegurar que todos os objetivos comuns sejam atingidos (Cravinho, 2020). Desta forma, existem dois níveis de impacto: o primeiro passa pelo desejo do país em estar presente e, conseqüentemente, ter mais responsabilidades na sua participação, não em todas, mas em algumas delas, uma vez que se encontra interessado. O segundo tem um impacto em termos do produto final, ou seja, se tudo correr como o planeado, a missão irá ser concluída, resultando numa situação mais estável no terreno e na eliminação de problemas que possam surgir nestas áreas (Entrevista n.º 2).

Tanto o Sahel como o Golfo da Guiné, explorados ao longo desta investigação, são cruciais para o país, sendo que Portugal defende que, na defesa europeia, é necessária uma abordagem holística, não se concentrando todos os esforços apenas numa determinada região (Entrevista n.º 3). Como já foi refletido ao longo deste relatório, através da sua participação na PCSD e do seu desejo de formar laços significativos com organizações regionais, a União Europeia pode atuar como uma espécie de conselheiro para o desenvolvimento de planos de segurança para África. Como resultado deste compromisso multilateral, Portugal poderia ajudar a ligar as muitas organizações a que pertence (Robinson, 2016). Apesar dos seus recursos limitados, a União Europeia deve

dar prioridade à segurança dos seus vizinhos imediatos, porque tem uma maior influência direta. Não obstante, é necessário considerar-se toda a vizinhança e não apenas os países que partilham uma fronteira física com a União Europeia. Assim sendo, a região do Sahel acaba por ser vizinha da nossa vizinhança a sul, assim como o Golfo da Guiné, que é também vizinho de Portugal em termos marítimos, pelo que se percebe que a dimensão sul detém aqui um lugar de extrema importância para o país. Com cinco das seis missões da PCSD em África, é fundamental para Portugal que a União Europeia e a PCSD prestem atenção a esta questão. Se considerarmos algumas das prioridades do país na sua presidência do Conselho da União Europeia expostas neste relatório, constata-se que existe uma presença substancial no Sahel e que o Golfo da Guiné é uma prioridade, zona protótipo para o conceito de presenças marítimas coordenadas, com o objetivo de manter uma presença europeia contínua (Entrevista n.º 3). Como aqui já mencionado, Portugal sempre foi um forte defensor das missões militares da União Europeia em regiões como estas, onde a participação ativa de todos os Estados-Membros é fulcral para que sejam garantidos os objetivos mínimo de segurança (Robinson, 2016).

No que diz respeito aos contributos que Portugal pode oferecer ao Sahel e ao Golfo da Guiné, existe por parte do país um esforço diplomático em que, como é sabido, nem todos os países da Europa são sensíveis às dificuldades destas regiões e, por isso, não estão tão empenhados nesta abordagem. É igualmente fundamental sublinhar que países como a Rússia ou a China estão a tornar-se mais proeminentes nestas regiões. Consequentemente, não é possível assumir que lidar com uma Rússia mais agressiva no Leste é a única opção, pois esta está cada vez mais visível no Mediterrâneo, no Atlântico e em África. Também é de conhecimento geral que a China tem realizado esforços para ter um porto na costa do Atlântico Sul. De grosso modo, Portugal contribui numa lógica de restringir os problemas de segurança nestas regiões para evitar que estes se agravem e disseminem. A questão da pirataria tem um impacto direto na segurança do país, pelo que existe um esforço para que estejam presentes pessoal e recursos. Os parceiros de Portugal reconhecem que o país é pequeno, com recursos económicos limitados e com um orçamento com problemas de gestão muito exigentes. Existem limites aos recursos e ao pessoal disponível, no entanto, é fundamental que este compromisso seja assumido e que seja realizado de forma a que se demonstre alguma capacidade operacional (Entrevista n.º 3). O principal desafio consiste em implementar medidas integradas e abrangentes, em vez daquelas em que os atores de vários níveis prosseguem abordagens distintas e que

podem pôr em risco o sucesso a curto prazo, a médio e a longo prazo (Ela, Ukeje, 2013). No caso da região do Sahel, este compromisso estende-se para além das missões formais da União Europeia, nomeadamente no Sahel mais vasto. A participação portuguesa na missão da ONU na República Centro-Africana, bem como na missão de formação da União Europeia, com uma força de reação rápida, que é a força com maior capacidade operacional nesta missão, é imprescindível. Portugal colabora frequentemente com aliados europeus como a França e as Nações Unidas. Na realidade, é necessário existir esta mentalidade de que Portugal não pode simplesmente dizer como é que outros países devem defender o flanco sul, mas também tem de contribuir (Entrevista n.º 3).

Portugal defende uma presença multilateral nestas duas regiões, nomeadamente nos esforços humanitários e de manutenção da paz, tendo participado em diversas missões e operações (Entrevista n.º 4). O país tem contribuído para os esforços europeus para estabilizar os vizinhos europeus, não exclusivamente, mas com especial enfoque em África, através do PCSD e de medidas conexas no domínio da segurança e defesa da União Europeia. Para compensar a falta de *hardware*, Portugal introduziu o seu conhecido "*know-how*" e a sua vasta experiência no terreno. Sobretudo em missões realizadas em países do continente africano, o país orgulha-se da sua capacidade de adaptação ao local, prova da sua experiência. Apresenta facilidade na sua integração e o seu envolvimento nos países lusófonos reforça o seu apoio às missões que têm vindo a ser desenvolvidas pela PCSD (Robinson, 2016). Na região do Sahel, tal como já foi exposto anteriormente neste relatório, o país participa com elementos nas missões civis – EUCAP Sahel Mali e EUCAP Sahel Níger – e na missão militar denominada – EUCAP Mali. Para além disto, monitoriza ativamente as discussões relevantes sobre o envolvimento da União Europeia na região, como o processo de regionalização destas missões da PCSD e as discussões sobre a estratégia integrada da União Europeia para o Sahel (Entrevista n.º 5). Considera-se também importante salientar outras intervenções destinadas a esta região onde Portugal participa ativamente: EUTM RCA – Missão de Treino da União Europeia na República Centro-Africana (RCA); MINUSMA – Missão da ONU no Mali; MINUSCA - Missão da ONU na RCA; OPER TAKUBA – Operação multinacional liderada pela França para combater o terrorismo na região do Mali e do Níger em articulação com as forças do G5-Sahel (Entrevista n.º 6).

No que diz respeito ao Golfo da Guiné, Portugal participou no projeto-piloto das Presenças Marinhas Coordenadas na região, sendo um dos defensores do conceito e da

sua aplicação naquela área marítima (Entrevista n.º 5). Tendo em conta os desafios atuais que existem em todos os oceanos, uma das principais preocupações de Portugal passa por reforçar a reflexão sobre a segurança marítima, essencialmente no Golfo da Guiné, onde estão a ser levadas a cabo ações criminosas que põem em causa a região. Como é sabido, a segurança da Europa e do continente africano está indissociavelmente ligada ao que acontece nos oceanos, em particular no Atlântico. Por conseguinte, Portugal considera que o debate sobre esta questão deve ser alargado e que devem ser tomadas medidas para criar uma maior segurança regional. Para além disso, procura uma forma de por em prática o Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia (Cravinho, 2021). O objetivo passa por reforçar a consciencialização da situação marítima da União Europeia na região, ao mesmo tempo que apoia a formação de parceiros regionais. Outras iniciativas em que o país participa de forma ativa são: iniciativa Mar Aberto, que consiste numa iniciativa nacional de capacitação dos países na região do Golfo da Guiné (GdG), com especial incidência no apoio às Marinhas e Guardas Costeiras dos países ribeirinhos; OPER ZAIRE – Presença permanente de um meio naval (o NRP Zaire) em São Tomé e Príncipe (STP) como parte da cooperação de defesa existente entre os dois países, permitindo que este navio realize missões em apoio das autoridades de STP, usando uma guarnição mista de portugueses e militares de São Tomé, contribuindo desta forma para a segurança no GdG (Entrevista n.º 6).

Compreende-se facilmente que qualquer deterioração da segurança na vizinhança próxima da União Europeia conduzirá à possibilidade de um aumento das preocupações e riscos à segurança desta (Entrevista n.º 5). A insegurança é alimentada pela falta de oportunidades, pela instabilidade crónica e pela presença de grupos terroristas, que contribuem para as ondas de deslocados internos, refugiados e migrantes que acabam por exercer muita pressão nas fronteiras e no território europeus. Em termos marítimos, no mar mediterrâneo, estes deslocados acabam por ser, frequentemente, vítimas de grupos criminosos transnacionais. Por sua vez, aqueles que têm a oportunidade de ingressar de forma legal na Europa acabam por criar maior pressão nos sistemas de apoio social existentes e, se a sua integração fracassar, vão acabar por criar instabilidade e ondas de descontentamento no cerne de outras comunidades. No fundo, se este cenário se verificar, acaba por se fazer uma transferência de preocupações dos países de origem desses migrantes para o continente europeu (Entrevista n.º 6).

No que diz respeito ao Sahel, este é conhecido como "linha avançada de defesa da UE" no Sul, e as suas questões têm um impacto direto na segurança da região euro-atlântica em geral e da União Europeia em particular. A pobreza extrema, a expansão exponencial da população, a violência, o crime organizado, o tráfico e uma pressão significativa sobre os recursos naturais contribuem para a elevada volatilidade da região, tornando-a especialmente vulnerável a calamidades complexas. Assim sendo, estas podem facilmente expandir-se e tornar-se mais graves (Entrevista n.º 4). Como consequência da posição geográfica em que se integra, a região do Sahel acaba por ser ainda uma plataforma crítica para os fluxos migratórios em direção à Europa. Portugal está a concentrar os seus esforços no reforço da eficácia das missões militares da PCSD. O diálogo entre a União Europeia e as organizações regionais africanas tornou-se necessário e sensato. No entanto, é necessária a dedicação e participação de todos os parceiros regionais para que todos os objetivos regionais sejam atingidos. Só uma cooperação forte e empenhada poderá assegurar que todos os nossos objetivos comuns sejam atingidos (Cravinho, 2020).

Já no caso do Golfo da Guiné, esta é uma zona que se revela como uma importante via marítima, onde ocorreram cerca de 95% dos casos de rapto em alto mar em 2020, bem como a maioria dos casos de pirataria. Tal preocupação representa um risco à livre circulação no mar, com impacto direto nas redes de abastecimento da União Europeia (Entrevista n.º 5). O crescente problema da pirataria no Golfo da Guiné acaba por ter implicações diretas na economia de Portugal e da União Europeia. Mais do que a preocupação que se trava com as migrações, anteriormente abordada, existem três vertentes que devem ser consideradas: a pressão demográfica, com milhões de civis que tentam, a todo o custo, entrar na Europa; a Europa não é produtor, mas sim um consumidor de recursos e, por isso, se todas as regiões de onde provenham matérias-primas indispensáveis para que a Europa funcione não estiverem minimamente estabilizadas, cria-se um grande problema; se Portugal e a União Europeia permitirem que cenários como os que se formaram no Médio Oriente ganhem forma, onde territórios se tornaram em territórios de ninguém e em bases de treinos de organizações terroristas, haverá consequências. Desta forma, percebe-se que quanto mais terreno estiver disponível para este tipo de organizações, maior vai ser o número de ataques terroristas na Europa. A principal meta passa por negar-lhes bases territoriais e criar dificuldades operacionais para que estes atuem de forma limitada. Assim sendo, constata-se que o

importante é que cada parcela de terreno do planeta terra faça parte de um Estado soberano, próspero, democrático, de forma a que se tenha uma situação o mais estabilizada possível. Não obstante, pode dizer-se que a paz perpétua acaba por ser uma utopia, uma vez que existem mais de 200 territórios no mundo e aqueles que são, de facto, democráticos são a minoria (Entrevista n.º 2).

Conclusão

A primeira observação que pode ser feita resultante da complementaridade entre a componente prática e teórica é que o tema estudado durante a elaboração deste relatório está em constante evolução, o que tornou a investigação mais apelativa e desafiante. Com base na literatura analisada e nas entrevistas realizadas, foi possível dar resposta às diferentes questões que foram sendo destacadas ao longo do relatório e, com isso, obter variadas reflexões. A realização deste trabalho permitiu a assimilação de uma série de conclusões importantes.

Primeiramente, é possível afirmar que a PCSD da União Europeia concede à União o comando das missões de manutenção da paz, prevenção de conflitos e da melhoria da segurança internacional. Em termos conceituais, percebeu-se que a PCSD é fortemente subteorizada e pode ser explicada à luz de teorias como o institucionalismo liberal, o realismo, o construtivismo, explicações materialistas e estruturalismo. Este conjunto de teorias complementa e reforça a análise feita e permite determinar a origem lógica da política, o fundamento para esta ter sido criada, compreender o porquê de ter determinadas características expostas e alguns dos seus limites e preocupações. O institucionalismo liberal permite perceber e comprovar o carácter multilateral da União Europeia, que é uma das causas que conduziu à criação da PCSD. Como foi possível verificar ao longo deste relatório, a PCSD realiza esforços aos níveis bilateral e multilateral, em conjunto com outras organizações como a NATO e as Nações Unidas. O construtivismo fornece uma visão explicativa dos desenvolvimentos desta política e de algumas falhas que podem conduzir a atritos. Como exemplo disso, percebeu-se que alguns autores consideram que a falta de compreensão do significado do materialismo na construção da PCSD é incorreta. As visões construtivas acrescentam valor, dado que examinam ideias, preferências, discursos e interesses nos diversos níveis de governação. Por sua vez, a maioria das teorias das relações internacionais e da integração europeia, limitam-se a perceber a origem da PCSD e não refletem muito sobre o seu funcionamento no dia-a-dia. Já as explicações materialistas da PCSD procuram compreender como os princípios económicos têm influência na gestão desta política de defesa europeia. Não menos importante, a teoria realista permite refletir a questão de considerarem que o desenvolvimento desta política é uma tentativa de contrabalançar o poder dos Estados Unidos, algo que é frequentemente debatido nas Relações Internacionais. De uma

maneira geral, percebe-se que todos estes aspetos são essenciais para a interpretação e compreensão da política abordada, aspetos esses que só podem ser explicados através destas teorias complementares. Durante a sua evolução, a PCSD procurou adotar estratégias coerentes que fossem ao encontro da dimensão da segurança e defesa do projeto de integração europeia, sempre em complementaridade com os seus parceiros fundamentais NATO e Nações Unidas. Não obstante estes pontos positivos, também foi possível compreender que esta política ainda não conseguiu alcançar o estatuto de um ator estratégico mundial influente, que a nível militar seja credível para a União Europeia. As principais razões que explicam esta posição passam pelo apoio dos Estados-Membros ser inseguro, dado que as suas preferências institucionais nem sempre priorizam a União Europeia, e pelo instrumento inadequado para satisfazer os requisitos de segurança. Para além disso, é possível observar-se que é essencial perceber de que forma é que o objetivo original de criar uma política de segurança e defesa direcionada não se transformou numa pista de segurança dominante e numa pista de defesa paralela subdesenvolvida.

Como segunda conclusão, e no que diz respeito à posição de Portugal na PCSD, conclui-se que a participação do país em missões internacionais tem-se afirmado como um fator-chave para reforçar a sua credibilidade externa, assim como para solidificar a sua posição enquanto produtor global de segurança. Fundamentalmente, aproveita esta política para se fazer ouvir no sistema internacional e diminuir o seu estatuto de Estado pequeno e periférico. Portugal participa no desenvolvimento desta política desde a sua origem e detém um papel vital na segurança comum do sistema internacional. Assim sendo, é possível compreender que o país procura promover a ideia de que este deve participar o mais ativamente possível nas diversas iniciativas, não sendo apenas um simples destinatário de ordens e instruções. Conforme foi sustentado neste relatório por diversos autores, Portugal compreendeu que a integração na PCSD não implica que o país não possa manter o bom relacionamento que tem com a NATO, relação essa que há muito representa uma parte crítica da segurança e defesa do país. É urgente adotar a ideia de que estas organizações são complementares e, por isso, a participação de Portugal na NATO e nas Nações Unidas não impede o país de apoiar esta política de defesa da União Europeia.

Num terceiro momento, é amplamente reconhecido que as missões da PCSD são um instrumento único ao dispor da União Europeia. O grande objetivo passa por defender a União e os seus cidadãos, evitar conflitos e contribuir para a melhoria de competências

dos seus parceiros. Vale a pena notar que, com cinco das seis missões militares da União Europeia e cinco das suas onze missões civis sediadas em África, qualquer esforço exigido terá uma influência visível no continente. Portugal é um forte defensor das missões militares da União Europeia, nomeadamente no continente africano, onde é necessária uma participação ativa para garantir que os principais objetivos de segurança do país são atingidos. Através da sua participação na PCSD e dos seus esforços para estabelecer laços significativos com organizações regionais africanas, a União Europeia pode atuar como uma espécie de “supervisor” para o desenvolvimento de estratégias de segurança para África, tendo Portugal como elo de ligação. Uma das maiores preocupações do país ao nível da defesa é exatamente por fim à insegurança do continente africano, que é um obstáculo ao bom ambiente securitário e ao desenvolvimento das sociedades africanas, nomeadamente na região do Sahel. Tendo em conta os desafios que existem em todos os oceanos, outra das principais preocupações de Portugal é reforçar a reflexão sobre a segurança marítima, nomeadamente no Golfo da Guiné, onde estão a ser levadas a cabo ações que põem em causa a região.

A quarta conclusão alcançada divide-se em duas partes, sendo a primeira correspondente à região do Sahel, e a segunda referente ao Golfo da Guiné. Relativamente à primeira parte, conclui-se que, devido a um vazio de poder causado pela ausência de poder jurídico e institucional, o Sahel tornou-se numa região altamente propícia a uma variedade de práticas criminosas. Graças às fronteiras pouco controladas, a uma situação humanitária desastrosa e à destruição contínua dos sistemas locais de resolução de conflitos, a região está a tornar-se cada vez mais instável. Como resultado, há uma necessidade imediata de ação, não só para reforçar a soberania das nações em causa, mas também para evitar um rápido crescimento fora de África. As missões do PCSD da União Europeia são levadas a cabo por alguns Estados-Membros que se esforçam para participar ativamente na resolução de preocupações neste tipo de regiões. No entanto, outros, por outro lado, são menos visíveis na região, refletindo assim os seus objetivos estratégicos e económicos. A literatura revela que, em 2020, o Conselho Europeu manifestou o seu apoio à renovação e expansão da política da União Europeia para o Sahel, com o objetivo de reforçar o apoio para garantir a segurança, a estabilidade e o desenvolvimento desta região.

No que diz respeito à segunda parte, é possível concluir que, apesar de ser uma região que apresenta particularidades ideais para a navegação, onde passam diariamente

milhares de navios, o Golfo da Guiné é hoje uma região instável, alvo de inúmeras práticas criminosas que fazem desta uma zona prioritária de ação. A sua segurança marítima está diariamente ameaçada e as desigualdades, as disparidades na distribuição dos rendimentos e acesso a recursos, e as instituições políticas fracas e corruptas foram todas identificadas como denominadores comuns e fatores decisivos nos estudos sobre a insegurança marítima na região. Devido ao seu tamanho, os oceanos acabam por ser zonas cinzentas que, na maioria das situações, desafiam a autoridade nacional. O facto de muitos Estados não conseguirem estabelecer restrições no seu território tornou a região do Golfo da Guiné conveniente para atividades ilegais. A instabilidade marítima representa uma ameaça significativa não só para o vasto território marinho desta região, mas também para os Estados de todo o globo. Dada a complexidade da situação e os efeitos resultantes desta preocupação no Golfo da Guiné, a única resposta a longo prazo passa por analisar, mobilizar e coordenar operações a todos os níveis. A União Europeia considera que é necessária uma cooperação forte entre os países regionais e as principais organizações regionais.

Como quinta e última conclusão, correspondente à problemática formulada, em termos das contribuições que Portugal pode oferecer ao Sahel e ao Golfo da Guiné, conclui-se que, para além das iniciativas levadas a cabo já referidas, o país realiza esforços diplomáticos. Isto é, Portugal contribui com a finalidade de limitar as questões de segurança destas áreas, de forma a evitar que os problemas que nestas se verificam se agravem e disseminem. É imprescindível que capacidade operacional nestas regiões seja demonstrada e que este compromisso seja adotado. O objetivo é introduzir cada vez mais o pensamento de que o país não deve apenas aconselhar como defender o flanco sul da Europa, mas também participar ativamente na defesa deste setor.

Tal como foi possível verificar ao longo deste relatório, Portugal é um defensor acérrimo de uma presença multilateral nestas duas regiões. Através da PCSD e de iniciativas relacionadas com a segurança e defesa da União Europeia, o país tem contribuído para as tentativas europeias de estabilizar os vizinhos da Europa, mais propriamente o continente africano. No que diz respeito ao Sahel, para além de todas as missões em que o país participa e que também já foram expostas, Portugal acompanha ativamente os debates sobre o envolvimento da Europa na região, como o processo de regionalização destas missões da PCSD e as discussões sobre a estratégia integrada da União Europeia para o Sahel. O Sahel é visto como a linha avançada de defesa da União

Europeia no Sul e, por isso, percebe-se facilmente que as suas preocupações possuem um impacto direto na segurança da região euro-atlântica, da União Europeia e, portanto, de Portugal. Particularidades como ser uma região onde existe pobreza extrema, um forte crescimento populacional, crime organizado, etc. fazem com que esta seja uma região volátil e vulnerável a catástrofes complexas que podem ter enormes consequências para os seus vizinhos.

Já no que diz respeito ao Golfo da Guiné, verificado ao longo desta investigação, Portugal participou no projeto-piloto das Presenças Marinhas Coordenadas da região, tendo sido um dos defensores do conceito e da sua aplicação imediata. O Golfo da Guiné é uma rota marítima vital onde grande parte de crimes como raptos acontecem. Este é apenas um exemplo onde é possível refletir que uma preocupação como esta põe em perigo a livre circulação no mar, tendo um impacto direto para União Europeia e, portanto, para Portugal.

Em suma, é possível concluir que é evidente que qualquer deterioração da segurança nos vizinhos próximos da União Europeia levará a maiores preocupações e riscos para a segurança da mesma. Assim sendo, Portugal e a União Europeia trabalham para que cenários como os que se verificam na região do Sahel e do Golfo da Guiné não se disseminem em larga escala. É notório que, quanto mais regiões estiverem disponíveis e com condições propícias a que estas organizações nelas se estabeleçam, obviamente maior será a probabilidade de existirem atos terroristas na Europa e, por isso, em Portugal. O principal objetivo é exatamente negar este tipo de condições e criar dificuldades operacionais. Só assim será possível avançar no sentido de obter um sistema em que cada região tenha direito a um Estado soberano, a ser próspera e democrática. Quando zonas como estas se encontram tão vulneráveis e carecem de um ambiente securitário saudável podem facilmente exportar os seus problemas para outros territórios. Tal situação acaba por ser uma defesa avançada e pragmática da Europa que se vê obrigada a atuar numa lógica de mar-terra-mal a fim de estabilizar uma região demasiado próxima.

Referências Bibliográficas

- Abderrahmane, A., 2012. *The Sahel: A Crossroads between Criminality and Terrorism*. [online] Disponível em: <<https://www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/actualite-mom/sahel-crossroads-between-criminality-and-terrorism>> [Consultado 1 Jun. 2021].
- ACLED, 2020. State Atrocities in the Sahel: The Impetus for Counterinsurgency Results is Fueling Government Attacks on Civilians | ACLED. Disponível em: <<https://acleddata.com/2020/05/20/state-atrocities-in-the-sahel-the-impetus-for-counterinsurgency-results-is-fueling-government-attacks-on-civilians/>> [Consultado 3 Jun. 2021].
- Bickerton, C.J., Irondele, B. and Menon, A., 2011. Security Co-operation beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(1), pp.1–21. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02126.x>.
- Beckmann, R., Kempin, R., 2017. *EU Defence Policy Needs Strategy*. [online] Disponível em: <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/eu-defence-policy-needs-strategy/>> [Consultado 8 Mar. 2021].
- Bourgeois, R., Mattheis, F. and Kotsopoulos, J., 2020. Post-normal times: re-thinking the futures of the EU-Africa relationship. *European Journal of Futures Research*, 8(1), p.9. <https://doi.org/10.1186/s40309-020-00167-8>.
- Conselho Europeu, 2009. *Estratégia Europeia em matéria de Segurança – Uma Europa segura num mundo melhor*. [online] Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>> [Consultado 10 Mar. 2021].
- Conselho Europeu, 2018. *Política comum de segurança e defesa: UE reforça a sua capacidade de ação*. [online] Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press->

releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/> [Consultado 2 Mar. 2021].

Carlos, J., 2021. *Portugal quer fazer a ponte entre a UE e África com a segurança na mira* / DW / 10.02.2021. [online] DW.COM. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/portugal-quer-fazer-a-ponte-entre-a-ue-e-%C3%A1frica-com-a-seguran%C3%A7a-na-mira/a-56525974>> [Consultado 28 Mar. 2021].

Cooke, J.G., Sanderson, T.M., 2016. *Militancy and the Arc of Instability*. [online] Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/militancy-and-arc-instability>> [Consultado 25 Mar. 2021].

Charalampous, M., 2010. *From a European to a Common Security and Defence Policy* / IES: The Institute for European Studies. [online] Disponível em: <<https://www.ies.be/node/1063>> [Consultado 17 Mar. 2021].

Cold-Ravnkilde, S.M., 2019. *Providing Security in the Sahel: A 'Traffic Jam' of Military Interventions*. [Text] ISPI. Disponível em: <<https://www.ispionline.it/en/publicazione/providing-security-sahel-traffic-jam-military-interventions-23852>> [Consultado 26 Mar. 2021].

Cravinho, J., 2020. Intervenção do Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho, na cerimónia de abertura do II Seminário de Defesa Nacional. 2020.

Cravinho, J., 2021. Intervenção do Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho, por ocasião da reunião do Subcommittee on Security and Defence (SEDE), do Parlamento Europeu. 2021.

Defesa Nacional, s.d. *Política Comum de Segurança e Defesa*. [online] Portal da Defesa na Internet. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/du/pcsd/Paginas/default.aspx>> [Consultado 3 Mar. 2021].

Defesa Nacional, 2016. *Promover a Segurança Marítima no Golfo da Guiné é vital para o desenvolvimento da Região*. [online] Portal da Defesa na Internet. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Paginas/Promover-a-Seguranca->

Maritima-no-Golfo-da-Guine-e-vital-para-o-desenvolvimento-da-Regiao.aspx>

[Consultado 29 Mar. 2021].

Defesa Nacional, 2016. *Segurança Marítima no Golfo da Guiné deve ser uma prioridade*.

[online] Portal da Defesa na Internet. Disponível em:

<<https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Paginas/Seguranca-Maritima-no-Golfo-da-Guine-deve-ser-uma-prioridade.aspx>> [Consultado 27 Mar. 2021].

Decis, H., 2020. *Gulf of Guinea: stepping up to the maritime-security challenge?* [online] IISS.

Disponível em: <<https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/04/gulf-of-guinea-maritime-security-challenges>> [Consultado 27 Mar. 2021].

European Commission, s.d. *Maritime security strategy*. [Text] Maritime Affairs - European

Commission. Disponível em: <https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security_en> [Consultado 28 Mar. 2021].

Ela, M., Ukeje, C., 2013. *African Approaches To Maritime Security*. [online] Friedrich Ebert

Stiftung. Disponível em: <<https://www.fes.de/>> [Consultado 1 Jun. 2021].

EEAS, 2008. *EU Global Strategy*. [Text] EEAS - European External Action Service - European

Commission. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en> [Consultado 12 Mai. 2021].

ESDC, 2015. Handbook for missions and operations. *ESDC*. Disponível em:

<<https://esdc.europa.eu/documentation/handbook-for-missions-and-operations/>>

[Consultado 8 Mar. 2021].

EEAS, 2016. *Sahel region*. [Text] EEAS - European External Action Service - European

Commission. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4094/sahel-region_en> [Consultado 2 Jun. 2021].

EEAS, 2018. *The Common Security and Defence Policy (CSDP)*. [Text] EEAS - European

External Action Service - European Commission. Disponível em:

<https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/431/common-security-and-defence-policy-csdp_en> [Consultado 1 Mar. 2021].

EEAS, 2020. *EU CSDP missions and operations*. [Text] EEAS - European External Action Service - European Commission. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/83616/eu-csdp-missions-and-operations_en> [Consultado 1 Mar. 2021].

European Defence Agency, 2020. *Factsheet: Support to CSDP Operations*. [online] Disponível em: <<https://eda.europa.eu/publications-and-data/latest-publications/factsheet-support-to-csdp-operations>> [Consultado 1 Mar. 2021].

EEAS, 2021. *EU Maritime Security Factsheet: The Gulf of Guinea*. [Text] EEAS - European External Action Service - European Commission. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/52490/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea_en> [Consultado 28 Mar. 2021].

EUISS, 2021. *Finding Direction with a Strategic Compass? Reflections on the Future of EU Security and Defence | European Union Institute for Security Studies*. [online] Disponível em: <<https://www.iss.europa.eu/content/finding-direction-strategic-compass-reflections-future-eu-security-and-defence>> [Consultado 10 Mar. 2021].

European Council, 2021. *Gulf of Guinea: Council conclusions launching the pilot case for the Coordinated Maritime Presences concept*. [online] Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/01/25/gulf-of-guinea-council-conclusions-launching-the-pilot-case-for-the-coordinated-maritime-presences-concept/>> [Consultado 29 Mar. 2021].

EUR-Lex, s.d. *Glossary of summaries - EUR-Lex*. [online] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_policy.html> [Consultado 3 Mar. 2021].

EU2021PT, 2021. *Programa da Presidência Portuguesa do Conselho da UE*. [online] EU2021PT. Disponível em: <<https://www.2021portugal.eu/pt/programa/programa-da-presidencia-portuguesa-do-conselho-da-ue/>> [Consultado 29 Mar. 2021].

- Ferreira-Pereira, L.C., 2007. Between Scylla and Charybdis: Assessing Portugal's Approach to the Common Foreign and Security Policy. *Journal of European Integration*, [online] 29(2), pp.209–228. <https://doi.org/10.1080/07036330701252144>.
- Fiott, D., 2013. The Common Security and Defence Policy and IR Theory. *E-International Relations*. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2013/08/20/the-common-security-and-defence-policy-and-ir-theory/>> [Consultado 2 Jun. 2021].
- Fiott, D., 2015. *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Egmont Paper No. 79, May 2015. [Policy Paper] Disponível em: <http://www.egmontinstitute.be/publication_parent/egmont-papers/> [Consultado 6 Mar. 2021].
- Fiorelli, M., 2014. *Piracy in Africa: The Case of the Gulf of Guinea*. [online] Africa Portal. Disponível em: <<https://www.africaportal.org/publications/piracy-in-africa-the-case-of-the-gulf-of-guinea/>> [Consultado 1 Jun. 2021].
- Glass, D., 2021. *Cyprus shipping concern over 'gravely dangerous' Gulf of Guinea situation*. [online] Seatrade Maritime. Disponível em: <<https://www.seatrade-maritime.com/piracy/cyprus-shipping-concern-over-gravely-dangerous-gulf-guinea-situation>> [Consultado 2 Mai. 2021].
- Haroche, P., 2017. Interdependence, asymmetric crises, and European defence cooperation. *European Security*, 26(2), pp.226–252. <https://doi.org/10.1080/09662839.2017.1294579>.
- Hartley, K., 2003. The future of European defence policy: An economic perspective. *Defence and Peace Economics*, [online] 14(2), pp.107–115. <https://doi.org/10.1080/10242690302921>.
- Hofmann, S.C., 2011. Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(1), pp.101–120. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02131.x>.

- IEP, 2020. *Reports – Global Terrorism Index 2020*. [online] Disponível em: <<https://www.economicsandpeace.org/reports/>> [Consultado 13 Mar. 2021].
- Ioannides, I., 2020. *Peace and security in 2020: Evaluating the EU approach to tackling the Sahel conflicts - Think Tank*. [online] Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2020\)654173](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654173)> [Consultado 20 Mar. 2021].
- Jacobsen, K.L., 2017. Maritime security and capacity building in the Gulf of Guinea: On comprehensiveness, gaps, and security priorities. *African Security Review*, 26(3), pp.237–256. <https://doi.org/10.1080/10246029.2017.1291441>.
- Janusch, H., 2016. Normative power and the logic of arguing: Rationalization of weakness or relinquishment of strength? *Cooperation and Conflict*, [online] 51(4), pp.504–521. <https://doi.org/10.1177/0010836716640836>.
- Kanan, D., Svetlana, A., Svetlana, I., Aleksey, A. and Evgenii, Z., 2019. Formation and Implementation of a Common EU Security and Defense Policy (CSDP) (1992-2019). [online] 2019 3rd International Conference on Economic Development and Education Management (ICEDEM 2019). Atlantis Press.pp.149–152. <https://doi.org/10.2991/icedem-19.2019.34>.
- Lebovich, A., 2021. *The EU in the Sahel: Prospects for a New Strategy*. [Text] ISPI. Disponível em: <<https://www.ispionline.it/en/publicazione/eu-sahel-prospects-new-strategy-29331>> [Consultado 17 Mar. 2021].
- Legrand, J., 2020. *Common security and defence policy | Fact Sheets on the European Union | European Parliament*. [online] Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/159/common-security-and-defence-policy>> [Consultado 1 Mar. 2021].
- Lourenço, P., 2021. Intervenção do Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional, Paulo Lourenço, na evocação dos 30 anos da DGPDN. 2021.

- Mills, C., 2019. European defence: where is it heading? [online] Disponível em: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8216/>> [Consultado 3 Mar. 2021].
- MacAllister, D., 2020. What can we expect from the EU's Common Security and Defence Policy going forward? *Friends of Europe*. Disponível em: <<https://www.friendsofeurope.org/insights/what-can-we-expect-from-the-eus-common-security-and-defence-policy-going-forward/>> [Consultado 4 Mar. 2021].
- Manners, I., 2009. The Concept of Normative Power in World Politics. *The Concept of Normative Power in World Politics*, pp.1–5.
- Mireles, L., 2018. *Portugueses em missão no Golfo da Guiné*. [online] Jornal Expresso. Disponível em: <<https://expresso.pt/politica/2018-03-20-Portugueses-em-missao-no-Golfo-da-Guine>> [Consultado 27 Mar. 2021].
- Meijer, H. and Wyss, M., 2019. Upside down: Reframing European Defence Studies. *Cooperation and Conflict*, [online] 54(3), pp.378–406. <https://doi.org/10.1177/0010836718790606>.
- Mérand, F., 2010. Pierre Bourdieu and the Birth of European Defense. *Security Studies*, [online] 19(2), pp.342–374. <https://doi.org/10.1080/09636411003795780>.
- Meyer, C.O. and Strickmann, E., 2011. Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, [online] 49(1), pp.61–81. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02129.x>.
- Morcos, P., 2021. *A Transatlantic Approach to Address Growing Maritime Insecurity in the Gulf of Guinea*. [online] Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/transatlantic-approach-address-growing-maritime-insecurity-gulf-guinea>> [Consultado 28 Mar. 2021].
- Moniz, P., 2020. Relatório do Governo – Participação de Portugal na União Europeia- 2019. Comissão da Defesa Nacional. 2020
- Muggah, R., Cabrera, J.L., 2019. *The Sahel is engulfed by violence. Climate change, food insecurity and extremists are largely to blame*. [online] World Economic Forum.

Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2019/01/all-the-warning-signs-are-showing-in-the-sahel-we-must-act-now/>> [Consultado 20 Mar. 2021].

Nart, J., 2020. *RELATÓRIO sobre a cooperação UE-África em matéria de segurança na região do Sael, na África Ocidental e no Corno de África*. [online] Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0129_PT.html> [Consultado 20 Mar. 2021].

NATO Shipping Centre, 2020. *West Africa / Gulf of Guinea*. [online] shipping.nato.int. Disponível em: <<https://shipping.nato.int/nsc/operations/global-maritime-risk/west-africa-gulf-of-guinea.aspx>> [Consultado 29 Mar. 2021].

Olojo, A., Dakono, B., Maiga, I., 2020. *Insecurity in the Sahel won't be solved at high-level summits*. [online] ISS Africa. Disponível em: <<https://issafrica.org/iss-today/insecurity-in-the-sahel-wont-be-solved-at-high-level-summits>> [Consultado 20 Mar. 2021].

Osinowo, A.A., 2015. *Combating Piracy in the Gulf of Guinea*. [online] NATIONAL DEFENSE UNIV FORT MCNAIR DC AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA618297>> [Consultado 1 Jun. 2021].

Okafor-Yarwood, I., Walker, T., Reva, D., 2021. *Gulf of Guinea piracy: a symptom, not a cause, of insecurity*. [online] ISS Africa. Disponível em: <<https://issafrica.org/iss-today/gulf-of-guinea-piracy-a-symptom-not-a-cause-of-insecurity>> [Consultado 27 Mar. 2021].

Pichon, E., 2020. *Understanding the EU Strategy for the Sahel - Think Tank*. [online] Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)652050](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)652050)> [Consultado 21 Mar. 2021].

Pirozzi, N., 2009. *EU support to African security architecture: funding and training components / European Union Institute for Security Studies*. [online] Disponível: <<https://www.iss.europa.eu/content/eu-support-african-security-architecture-funding-and-training-components>> [Consultado 2 Jun. 2021].

- Palm, T. and Crum, B., 2019. Military operations and the EU's identity as an international security actor. *European Security*, 28(4), pp.513–534. <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1667769>.
- Peton, E. M., 2010. *Les Pirates en justice, le casse-tête légal'*. Université Panthéon-Assas/Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM), Paris
- Posen, B.R., 2006. European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity? *Security Studies*, [online] 15(2), pp.149–186. <https://doi.org/10.1080/09636410600829356>.
- Raleigh, C., Nsaibia, H. and Dowd, C., 2021. The Sahel crisis since 2012. *African Affairs*, 120(478), pp.123–143. <https://doi.org/10.1093/afraf/adaa022>.
- Raimundo, A., 2020. A PRESIDÊNCIA E AS ESTRATÉGIAS DOS PEQUENOS ESTADOS: O CASO PORTUGUÊS NAS RELAÇÕES UE-ÁFRICA. *Relações Internacionais*, 68.
- Rynning, S., 2011. Realism and the Common Security and Defence Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, [online] 49(1), pp.23–42. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02127.x>.
- Rehrl, J., Weisserth, H. B., 2010. Handbook on CSDP. *The Common Security and Defence Policy of the European Union, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Vienna*.
- República Portuguesa, 2021. *Primeiro-Ministro sublinha importância para a Europa da estabilidade em África*. [online] Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=primeiro-ministro-sublinha-importancia-para-a-europa-da-estabilidade-em-africa>> [Consultado 22 Mar. 2021].
- Robinson, S., 2016. Still focused on the Atlantic: accounting for the limited Europeanization of Portuguese security policy. *European Security*, 25(1), pp.134–158. <https://doi.org/10.1080/09662839.2015.1090430>.

Serrano, P., Major, C., Mölling, C., Zandee, D., Béraud-Sudreau, L., Juncos, A.E., Lindstrom, G., Parkes, R., Maulny, J-P., Faleg, G., 2020. *The CSDP in 2020 | European Union Institute for Security Studies*. [online] Disponível em: <<https://www.iss.europa.eu/content/csdp-2020>> [Consultado 1 Mar. 2021].

Seabra, P., 2021. Compared experiences in CSDP missions in Africa: report of the international conference organized at the National Defence Institute (IDN) on 3 March 2021 under the framework of the Portuguese Presidency of the Council of the European Union. *E-Briefing Papers*.

Tardy, T., 2018. Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy. *European Security*, 27(2), pp.119–137. <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1454434>

Tardy, T., 2015. CSDP in action. *What contribution to international security*. Chaillot Papers, European Union Institute for Security Studies.

Legislação

Decreto-Lei n.º 183/2014 de 29 de Dezembro de 2014 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 250/2014. Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.

Portaria n.º 319/2015 de 1 de outubro de 2015 do *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 192. Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional. 8566 – 8568. Lisboa.

Anexos

Anexo I – Guião das Entrevistas

1. A Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia é benéfica e eficiente?
2. De que forma é que se pode tornar a PCSD mais eficiente?
3. Quais as principais necessidades da PCSD?
4. Qual o impacto e implicações das missões da PCSD para a Defesa Nacional?
5. Quais os contributos que Portugal pode dar, nomeadamente, no que concerne à região do Sahel e do Golfo da Guiné?
6. De que forma é que a deterioração da segurança nestas regiões pode afetar a segurança da Europa?
7. Qual a razão para serem as principais regiões alvo de intervenção militar?
8. Quais os principais desafios e ameaças à PCSD?
9. Quais as perspetivas futuras de Portugal para a PCSD?

Anexo II – Respostas das Entrevistas

Entrevista nº1- Brigadeiro-General Nuno Lemos Pires, Subdiretor Geral de Política de Defesa Nacional na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

1.

Esta pergunta é muito genérica e por isso pode levar a respostas genéricas. Dizer que as coisas são muito benéficas e eficientes são tudo adjetivos muito conjunturais que têm a ver com atividades que tem de ser mensuradas. Ou seja, não podemos dizer de uma forma genérica, é claro que o objetivo é benéfico, é eficiente. No entanto, fica sempre aquém daquilo que podemos dizer e fazer, podemos fazer sempre mais. Aquilo que se tem verificado é um crescendo do nível de ambição da União Europeia relativamente a uma PCSD. Isto é materializado no terreno com o crescimento das missões e das ações,

que se tem manifestado numa conexão cada vez mais clara entre aquilo que é o desenvolvimento e a segurança, a divisão civil a militar. Esta tem feito o seu caminho, estamos no bom caminho, no entanto é nunca é suficiente.

4.

Como nós somos um país que pertencemos à NATO, União Europeia e ONU e à CPLP, a nossa participação qualitativa e quantitativa em cada uma destas dimensões é fundamental. Relativamente a União Europeia, estamos de corpo e alma naquilo que são as iniciativas que são dadas e proporcionalmente à nossa dimensão e ao nosso esforço repartido pelas várias organizações tem implicações. Tem a grande vantagem do multilateralismo, do projeto europeu em que estamos profundamente envolvidos, transmitir valores e identidade, e como tal a nossa defesa nacional beneficia de fazer parte desta questão que não é individualizável. Com isto não quero dizer que Portugal ganha da União Europeia ou a Europa ganha de Portugal, não é nada disso. Nós somos a Europa, é bom lembrar isso. Portanto, a nossa afirmação de Defesa Nacional faz-se através de instituições coletivas. Desta forma, o que a União Europeia faz com a PCSD é o que nós fazemos, não há uma separação. Esta uma mentalidade que tem de mudar, Portugal não beneficia da União Europeia, Portugal faz parte e, por isso, participa de pleno proporcionalmente de acordo com as suas características naquilo que é um projeto comum.

5.

Portugal tem defendido em linha com aquilo que a União Europeia defende, e Portugal de uma forma mais assertiva pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pelo Ministro da Defesa Nacional. Nós temos uma aproximação em que se olha para estas regiões como um contínuo, não há uma separação. Portanto olhamos para a defesa avançada da Europa, situa-se ali entre o Golfo da Guiné e o Golfo do Áden tendo pelo meio uma faixa territorial que compõe o Sahel. Se há um contínuo mar-terra-mar todos os desafios de segurança que partem do mar para a terra, seja no Mali, Sudão do Sul até chegar à ao Iémen, estamos aqui a falar de um contínuo. Para nós isto tem muito importância, esta linha de contínuo, de abordagem integrada, onde olhemos para as questões de segurança e desenvolvimento, alterações climáticas e de demografia, seja analisado numa perspetiva conjunta porque obviamente aquilo que se passa no mar tem implicações em terra e vice-versa. Percebe-se, então, que estão intimamente ligadas.

6.

Tal como disse anteriormente, é a linha avançada da Europa, penso que isto chega para dizer o resto. Tudo o que se passa naquela região tem implicações diretas e indiretas naquilo que é a estabilidade da União Europeia porque obviamente quando uma zona não tem segurança e exporta problemas para outras regiões ficamos com problemas bastante graves relativamente aquilo que é a nossa zona. Não se trata de um egoísmo securitário, é uma questão de solidariedade e uma questão de preocupação sobre uma região que está em pleno crescimento demográfico. Sabemos que o mundo estabilização, mas aquela é uma zona em que continua a crescer o número de pessoas, onde cada vez têm menos recursos, estabilidade, água, alimentos. Sabemos que as Nações Unidas ainda recentemente previram um aumento de 700 mil refugiados para a costa. A costa implica leste, oeste e norte, portanto muitas dessas pessoas virão para a Europa. Não é por elas virem para a Europa que o problema é maior, nós todos beneficiamos com uma segurança e desenvolvimento acrescido naquela região.

8.

É uma questão difícil de abordar. Há uma perspetiva 360°, que é integrada entre ameaças que têm a ver com intenções e riscos que não têm intenções. Novamente, demografia, alterações climáticas e recursos é uma caixa de pandora e não está associada a intenções. Outra coisa são atores, tecnologias disruptivas.

9.

O que nós como Portugal queremos é uma União Europeia que seja mais resiliente, e que ganhe alguma força para poder ser um pilar mais sustentável e cuidadoso na sua área próxima. Como diz o Ministro da Defesa, nós produzimos autonomia por exemplo para a NATO, reforçamos uma Europa mais forte, uma Europa mais resiliente. Não estamos a fazer isto fora dos aliados, nem em competição com os outros aliados, pelo contrário. Estamos a tornar-nos cada vez mais autossuficientes na perspetiva que podemos cuidar um bocadinho nas nossas áreas regionais. Considero, quer seja pelo Fundo Europeu de Defesa, quer seja pela PESC, pelos vários projetos de desenvolvimento, pelo nível de missões e de ambição que tem subido, é uma prova clara de que existe uma intenção de começar a adquirir maior responsabilidade no fundo naquele espaço que é tradicional europeu, que é o sul-sul (por exemplo, o continente africano).

Entrevista nº2- Coronel António Alberto Crispim Paradelo, assessor na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

1.

Considero que tem mesmo de ser porque é necessária em 2 domínios, pelo menos. O primeiro diz respeito à construção da paz, da estabilidade, uma vez que há trabalho para todas as organizações como Nações Unidas, União Europeia, NATO, tanto no domínio bilateral como multilateral. Vivemos num mundo demasiado incerto para que não tenhamos pretensão de ter uma União Europeia que tenha uma identidade de defesa própria, ativa, dinâmica, coerente, e com o produto visível no terreno. O segundo, que vai muito ao encontro daquilo que Portugal tem defendido na União Europeia e na NATO, é um domínio de complementaridade. Isto é, as capacidades que a UE alavancar nunca poderão servir para um regime de competição com a NATO, têm de servir sim para alavancar mais capacidades conjuntamente com as da NATO e isto só é possível se tivermos uma abordagem de complementaridade. Na minha perspetiva, a complementaridade possui também 2 níveis: a) um nível de capacidades em si, ou seja, o tipo de missões que desenvolvemos no terreno terão de ser complementares, sendo que vejo a NATO mais como uma organização com capacidade de colocar forças rapidamente no terreno com mais capacidade operacional (*hard power*), e a União Europeia mais no domínio da formação e do *capacity building*; b) patamar de complementaridade geográfico, e com isto quero dizer que a UE e a NATO dispõem do mesmo tipo de produtos operacionais mas atuarem por regiões geográficas. A NATO mais a norte e a oeste e a UE mais no mediterrâneo, no Norte de África, Sahel, Golfo da Guiné. Percebe-se, e não existe a mínima dúvida, que essa complementaridade tem de ser uma realidade, pois não há nenhum país com capacidades a duplicar ou a triplicar. Sim, é eficiente e benéfica, mas com estas preocupações, uma vez que o objetivo final é ter mais possibilidades de ir durante mais tempo, para mais sítios, fazer mais coisas de forma a que a paz e a estabilidade sejam realidades em zonas do globo mais perto.

2.

É importante seguir esta abordagem: defesa coletiva, segurança coletiva. Para isto ser possível, é necessário dispor de capacidades que permitam atuar em função das necessidades nas diferentes zonas do terreno. Seja para defesa, para as tuas áreas de interesse, como para as zonas que careçam de estabilidade, desenvolvimento. O segredo

do sucesso é a eficiência, é necessário ter capacidade de responder rapidamente a necessidades que surgem, sem perder o prazo de atuação. Se isto não se verificar, o que acontece muitas vezes é que quando se chega a uma região perdida, onde já não existe Estado, não existe nada, é mais difícil de atuar do que se fomos para essa região a pedido do Estado que lá está numa parceria de desenvolvimento de capacidades locais, etc. Temos de ter este domínio de defesa no âmbito da UE e este tem de ter capacidades visíveis, ser eficiente. Mais do que ser eficaz, tem de ser eficiente e aqui reside uma diferença. A eficácia é quando se cumpre a missão, a eficiência é quando se cumpre a missão da maneira mais célere possível gastando o mínimo de recursos possíveis. Isto sempre no domínio de complementaridade anteriormente abordado.

4.

Para Portugal tem dois impactos. O primeiro, é que somos um dos participantes nessas missões. O segundo, tem o impacto na medida em que nos entendemos que é necessário participarmos nessas missões ou apoiar as outras missões em que não participamos no sentido de estabilizarmos regiões cuja situação degradada poderá implicar diretamente ou indiretamente na Europa ou concretamente em Portugal problemas. Quando vamos para fora, para uma região ou país, no sentido de a tornar num ambiente o mais seguro possível, estamos a fazer duas coisas, a estabilizar a região e a dar ferramentas para a situação securitária melhorar e estamos a evitar na origem dos problemas, problemas que possamos ter na nossa *homeland*. Portanto, estes são os dois níveis de impacto que temos com isso. A nossa necessidade de presença e de participação, e por isso temos mais responsabilidades de participar, não em todas, mas em algumas tem de ser porque temos interesse. E tem impacto que consiste no produto final, isto é, se as coisas correrem bem que é para isso que se realiza a missão, para que no mínimo a situação no terreno fique mais estabilizada, deixamos de ter problemas que poderão a vir a ser originados nessas regiões. Como exemplo, fala-se de um problema no mediterrâneo, no sul da Europa, que são as migrações. As pessoas fogem á morte, á fome e isso acontece não porque as pessoas não têm condições para permanecer na sua região. Se conseguíssemos colocar essas condições no terreno, provavelmente não existiria este cenário, nomeadamente que acontece sazonalmente no verão.

5.

Antes de mais, o contributo principal que damos em todas as regiões que temos de trabalhar, desde a Colômbia ao Afeganistão, é o profissionalismo dos nossos militares. Para além disso, do profissionalismo e capacidade operacional, contribuímos com forças que não têm limitações ao seu emprego operacional e, por isso, invariavelmente, em muitos teatros, a missão atribuída à força portuguesa que lá está é a de “*quick reaction force*” à disposição do comandante daquela missão, exatamente fruto das duas características anteriormente referidas. Portugal possui uma credibilidade tremenda junto das regiões e dos países para onde vamos porque não alavancamos outros interesses ao contrário de outros países, e isto é a “*realpolitik*” a funcionar. Outros países, outro tipo de atores e com outras capacidades económicas alavancam outros interesses para além daqueles de estabilizar a região e contribuir para o desenvolvimento de um país. Portugal quando parte para esses teatros parte de uma maneira desinteressada, tendo como único objetivo contribuir para que a situação melhore em termos securitários. Somos identificados nas mais diversas regiões do globo que envia forças da maneira mais desinteressada. Finalmente, oferecemos experiência vastíssima porque participamos nestas missões desde 1991, ou seja, desde que estas começaram. Temos estado em todos os teatros, sempre com a mesma atitude e, portanto, dá-nos essa experiência. O soldado português, para além das características já faladas, possui capacidade de interação com as populações locais fora do comum. Há poucas Forças Armadas no mundo que dispõem de efetivos que ao serem projetados para uma determinada parte do mundo, esses efetivos em meia dúzia de dias conseguem interagir com a população de forma totalmente cooperativa, transparente, dinâmica, etc.

6.

Para além do exemplo já abordado das migrações. Por exemplo, se olharmos para o Golfo da Guiné, Norte de África, Médio Oriente, não é segredo para ninguém que a Europa é um consumidor de energia. Estes são as 3 regiões de onde provém a maior parte de energia que é consumida na Europa. O fenómeno da pirataria no Golfo da Guiné interfere diretamente com a nossa economia, da União Europeia. Desta forma, mais do que o fenómeno das migrações, há 3 vertentes importantes. Uma é a pressão demográfica, milhões de pessoas que tentam á força entrar na Europa. Segunda, a Europa é um consumidor de recursos, não é produtor e, portanto, todas as zonas de onde provenham todas as matérias-primas que a Europa precisa para funcionar se não estiverem

estabilizadas temos aqui um problema. A terceira, é que se permitirmos que aconteçam situações como as que aconteceram no Médio Oriente, em que territórios se tornam em territórios de ninguém e em bases de treino organizações terroristas, vamos pagar por tabela. Quanto mais terreno disponível existir á disposição das organizações, maior é o número de ataques terroristas graves na Europa. Se lhes conseguirmos negar uma base territorial, de certeza que vão ter muito mais dificuldades operacionais atuando limitadamente. O importante é que cada parcela de terreno do planeta terra faça parte de um Estado soberano, próspero, democrático, no sentido de termos a situação o mais estabilizada possível. A paz perpetua acaba por ser uma utopia porque temos mais de 200 territórios no mundo e aqueles que são, de facto, democráticos são a minoria. É uma utopia esta visão, no entanto, não significa que se permita que organizações cinzentas utilizem territórios como sua base de operações.

7.

Em relação à Europa, estas regiões são nossas vizinhas. Se formos para o norte, encontramos o Ártico, se formos para o Sul encontramos o Sahel e Golfo da Guiné. Em relação a Portugal, o conceito estratégico está em revisão, mas independentemente disso há sempre espaço de interesse nacional. Se no anterior conceito estratégico existiam espaços de interesse permanente e outros de interesse conjuntural, neste não existem interesses permanentes e conjunturais. Os espaços de interesse são alavancados em 4 patamares de prioridades e nesses encontra-se o norte de África e o Atlântico Sul como áreas de absoluto interesse para Portugal. Por outro lado, é exatamente o sítio do globo que carece de maior estabilização neste momento, nomeadamente, de mar-terra-mar. Tem de existir capacidade de atuar mar-terra-mar, estabilizando uma região que fica demasiado perto para nós europeus. Daí essa necessidade e de todas as organizações terem lá forças neste momento, a começar pelas próprias organizações africanas e países mais estáveis de África como o Ruanda.

8.

O principal desafio é criar o seu próprio espaço, ter a sua própria credibilidade. A PCSD está muito no princípio ainda, sendo que o domínio de defesa para a Europa é muito recente. Portanto, considero que o principal desafio é precisamente a credibilidade. É necessário ter o seu espaço em complementaridade com aqueles atores que já existem. Para se ter credibilidade tem de se ter capacidade operacional, capacidade para projetar

forças, capacidade de manter forças nos teatros. Parece tudo muito simples, mas implica muitas outras coisas, nem no domínio prático nem no político.

9.

Espero que de facto esta PCSD seja uma realidade, com um produto operacional visível e capaz no terreno, credível, interoperável, com capacidade para produzir doutrina para termos ferramentas que nos permitam treinar conjuntamente uns com os outros. Portugal tem interesse em participar o mais possível porque há trabalho para todos e ainda sobra. Ou seja, muitas vezes a ideia de que há uma competição não é de facto uma ideia real, pois tudo o que existe não chega para estabilizar aquilo que é necessário estabilizar. O que significa que a Europa tem capacidade para conquistar o seu próprio espaço. Tem de possuir, mesmo no seio da NATO, essa credibilidade, isto é, fazer com que esta acredite que o pilar de defesa europeu contribui também para a aliança, de uma maneira visível e sólida.

Entrevista nº3- Professor Doutor Bruno César dos Santos Cardoso Reis, técnico especialista no Gabinete do Ministro da Defesa Nacional

1.

São duas palavras importantes não é (...) por um lado eu acho que, genericamente, é benéfica, no entanto considero que se calhar não é ainda muito eficiente, embora para sermos justos temos de ver eficiente em relação a quê? a expectativa que existisse uma defesa europeia mais próxima senão de uma defesa do Estado e até dum grande Estado, de uma grande potência. Nós temos muitas vezes esse problema na avaliação da política europeia e do funcionamento da UE, que é compará-la logo com os EUA que é não só um Estado, mas o Estado mais poderoso, mais eficaz em muitos aspetos que existe. Portanto não se pode fazer essa comparação, mesmo com a NATO, durante muito tempo a defesa europeia, que é muito mais recente, pois a NATO consolidou-se a partir de 49 e a defesa europeia começa com os anos 2000. De facto, as missões de Petersberg eram missões mais humanitárias, no máximo de *peacekeeping* mas muito orientadas para missões que, sendo militares na medida em que envolve militares, não são propriamente missões operacionais, não são de *peace enforcement*. Portanto, essa é uma discussão (...) eu considero extremamente benéfico que haja um esforço no sentido de desenvolver esta

PCSD, acho que se tem avançado mas, tal como é costume na UE, de forma muito lenta, gradual, sempre muito á procura dos consensos e, portanto, apesar de tudo há a expectativa de que seja possível reforçar um pouco a robustez das missões europeias, passando por mandatos mais flexíveis, por um comando operacional realmente europeu que até agora não existe basicamente e, por isso, desse ponto de vista é benéfico, vai no sentido certo. Acho que tem limitações de eficácia ou eficiência em termos de missões militares mais convencionais, na verdade a UE nunca as fez, nunca as conseguiu fazer. Por exemplo a questão de 2011 da Líbia, apesar de ser uma iniciativa europeia, de haver imensas reservas norte-americanas, percebeu-se que nunca se conseguiria fazer se não através da NATO e, por isso, há limitações de eficiência. Agora nas missões de Petersberg, de capacitação, de treino de facto aí é minimamente eficiente.

2.

Eu acho que realmente até em termos de credibilidade da UE (...) por exemplo eu acho que vimos muito isso no recente debate em Portugal em torno da questão de Moçambique, muitas vezes as pessoas, não só ao nível da opinião pública (...), recentemente estive no seminário do ISCTE com outros colegas de estudo de desenvolvimento sobre esta questão da dimensão militar da presença europeia e doutras dimensões. Enquanto do lado dos estudos de desenvolvimento há essa preocupação com a monitorização da política europeia, com uma visão mais estratégica, etc. A sensibilidade do lado dos estudos de segurança é exatamente inversa, é a que as missões militares da UE têm muito pouco de missões militares tradicionais ou convencionais, tem muito pouco de uma dimensão militar operacional, portanto, são missões de capacitação, treino. Em Moçambique não seria possível a UE mandar umas missões operacionais para combater ativamente a guerrilha em cabo delgado. Considero que isso cria um problema de expectativas frustradas. Nós sabemos, aliás, que os europeus são muito favoráveis a uma defesa europeia mais forte, todas as sondagens mostram sempre valores acima dos 70%, portanto, há aí uma expectativa que não deve ser ignorada e essa passa por, pelo menos, tornar as missões que já existem mais robustas, com mandatos mais flexíveis e robustos, fazer uma capacitação mais operacional, com mais *mentoring*, com mais presença no próprio terreno, não só formação no quartel, mas também um acompanhamento no terreno. Seria também desejável passar a ter a possibilidade de ter missões mais robustas, operacionais e tudo isso passa por, desde logo, ter um quartel general operacional para operações efetivas, o que implica um reforço substancial do EU military staff. Isso

também tem grandes vantagens em termos de outros problemas que é a geração de forças, é preciso avançar muito mais, é importante que haja um planeamento avançado que permita preparar ou pensar, planear em função de crises prováveis, desenhar um catálogo de forças, tentar fazer uma sondagem dos Estados que estariam disponíveis. Todos esses aspetos têm de ser melhorados, apesar de tudo é verdade que a UE precisa de investir mais em defesa, tendo em conta que a Europa é uma das zonas mais ricas, pois às vezes não há as capacidades certas, há capacidades redundantes, faltam outras. O processo de coordenação em termos de planeamento de aquisições no campo da defesa é muito importante, termina-se agora o primeiro ciclo. Estes projetos PESCO, ligados a isso, ligados também ao trabalho da EDA, estes projetos de cooperação estruturada permanente no desenvolvimento de capacidades também são um desenvolvimento importante. E acho que o fundo europeu de defesa também é outro contributo importante de forma a que a UE se transforme no quarto ator em termos de nível de despesa a nível europeu e, portanto, isso também é um sinal importante e espero que se traduza em capacidades acrescidas. Mas tem de ser a combinação destas coisas, mais meios, mas meios certos, de preferência de forma coordenada, mais capacidade de comando operacional e mandatos mais flexíveis, mais capacidade para responder a estes problemas de geração de forças. Isto seria a receita essencial para melhorar a eficiência da defesa europeia. Não quer dizer eu ignore que há sempre um problema de base, as forças armadas são nacionais, os meios são nacionais e às vezes é difícil encontrar vontade política firme, de uma coligação suficientemente numerosa de países europeus para se avançar com a missão que seria desejável. Apesar de tudo, o contexto geopolítico e geoestratégico está a tornar isso um pouco mais fácil, claramente o mundo não se está a tornar mais pacífico e, por isso aí, há algumas dificuldades estruturais, operacionais, institucionais que beneficiavam bastante em ver mudanças.

3.

Precisa de estrutura de comando, precisa de meios, nomeadamente de projeção, e precisa de tropas. Para isso, o que é crucial? Maior empenho dos Estados, maior vontade política, mais investimento em meios, capacidades que são vitais em termos de dar efetiva capacidade operacional à tropa, e depois algumas mudanças em termos mais institucionais, legais, esta questão do comando operacional, dos mandatos.

4.

Eu acho que tem uma implicação muito importante, e é muito visível no caso da DGPDN, que é (...) portanto há 20 anos atrás a dimensão europeia de defesa não existia e, por isso, toda a diplomacia de defesa estava muito orientada para a NATO e para a cooperação com os países lusófonos. Atualmente, há aqui uma 3ª dimensão que ganha muito peso e que é muito exigente, desde logo, porque a UE pode não ter assim tantas missões militares, mas, sobretudo, produz imensos papéis, reuniões, cimeiras, toma muitas posições, tem muitos documentos orientadores e, portanto, é preciso para Portugal ter alguma voz nessa discussão que é toda do interesse. De facto, num ator que, apesar de tudo, tem alguma influência importante e decisões que, muitas vezes, acabam por nos afetar que gerem pedidos, geram envolvimento de forças portuguesas, é de facto um peso crescente, uma dimensão que ganhou muita dinâmica e que é muito exigente desse ponto de vista da diplomacia de defesa. Por exemplo, a segunda dimensão tem a ver com ser mais um compromisso internacional que é visto como prioritário pelo Estado português, (...) um conceito estratégico que nasceu em 2013, mesmo antes disso já era assumido, no fundo a ideia de que Portugal tem 3 prioridades em termos de empenhamento externo: a NATO, UE e Nações Unidas. Procura um equilíbrio no empenhamento entre essas 3 organizações. A UE veio acrescentar uma terceira exigência em termos de empenhamento de forças e, portanto, isso cria uma pressão adicional, sobre os efetivos, meios, orçamento (estas são muito importantes do ponto de vista de projeção e imagem de Portugal, como um aliado fiável). Aquilo que nós, cada vez mais, temos de assumir é esta ideia de que nós não somos só recetores dessas orientações, devemos tentar o mais possível ativamente participar na formulação dessa agenda, dessas prioridades. Por exemplo, o esforço na bussola estratégica, é fundamental que Portugal não esteja só á espera do que os outros dizem, que procure participar ativamente.

5.

Eu acho que são regiões importantes para o país, Portugal tem sempre argumentado que na defesa europeia deve haver uma abordagem 360º, não pode haver uma concentração excessiva apenas numa região. É natural que a UE se concentre, até por causa de limitação de meios, em primeiro lugar na segurança da sua vizinhança mais próxima porque tem um impacto mais direto. No entanto, é preciso pensar nessa vizinhança em termos alargados, não só os países que fazem fronteira direta com a UE. No fundo, a região do Sahel é vizinhança da nossa vizinhança a sul, norte de África, já o Golfo da Guiné, em

termos marítimos, também é nosso vizinho a sul e, portanto, para nós obviamente a dimensão do sul é muito importante. É muito importante para Portugal que haja uma atenção da parte da UE e da PCSD a esta área, sendo que 5 das 6 missões da PCSD são em África. Sabemos que há uma presença forte no Sahel (3 missões). O Golfo foi uma prioridade portuguesa, a região piloto para o conceito de presenças marítimas coordenadas, com o objetivo de garantir que há uma presença europeia continuada, uma passagem do testemunho, troca de informações em termos de situação e de esforços de capacitação. Faz todo o sentido que, em termos de geopolítica, se o Sahel se estabilizar de forma mais séria e contagiar o norte de África o efeito mais imediato será nos países a sul da Europa, embora nós insistamos sempre que os problemas de segurança tendem a ser contagiosos, com impactos imprevisíveis, muitas das vezes bastante afastados da sua zona de origem. Contributos: por um lado, este esforço diplomático, onde obviamente sabemos que nem todos os países da UE são igualmente sensíveis a problemas nesta região, nem todos fazem esta pedagogia. Importa insistir também no facto de a Rússia ou China estarem cada vez mais presentes nestas regiões, algo a que estes países são bastante sensíveis, portanto não se pode só pensar que se vai pensar lidar apenas com uma Rússia mais agressiva no Leste. A Rússia está cada vez mais presente no Mediterrâneo, no Atlântico, em África. Fala-se também que a China está a fazer esforço para ter um porto na costa do Atlântico sul. Outros contributos: para Portugal ter credibilidade neste esforço, numa lógica que do ponto de vista da geoestratégia de Portugal é muito defesa avançada, no fundo, estas regiões na medida em que nós consigamos conter problemas de segurança aqui vamos evitar que eles venham mais para cima. A questão da pirataria afeta a nossa segurança económica e, portanto, isso implica que Portugal faça um esforço para estar presente com alguns efetivos e meios. Os nossos parceiros percebem que Portugal é um país pequeno, com recursos económicos limitados e orçamento com problemas de uma gestão orçamental muito exigente, há uma limitação nos meios e efetivos que podem ser empregues, mas acho que é fundamental que haja esse compromisso e que seja feito de uma forma que revele alguma capacidade operacional. No caso do Sahel, esse empenhamento passa também por missões para além daquelas que são formalmente da UE, ou seja, sobretudo no Sahel mais alargado. A presença de Portugal na missão das Nações Unidas, a par da missão de treino da UE na República Centro Africana com uma força de reação rápida, que é a grande força com capacidade operacional nessa missão é bastante importante. Prestigia-nos juntos de parceiros europeus como França, junto das Nações Unidas, é sempre um tema importante, por exemplo, quando há algum tipo de

encontro com o responsável das operações de paz das Nações Unidas. Portanto, no caso do Golfo da Guiné, é muito importante Portugal poder dizer e manter um meio de forma permanente em São Tomé, que é um navio patrulha a que se associam depois outros meios. De facto, temos de ter essa noção, de que não podemos estar só a dizer o que os outros devem fazer para defender o flanco sul, temos também de dar contributo.

6.

No fundo a grande questão é (...) a segurança marítima é, de facto, um pouco indivisível, ou seja, a grande vantagem dos mares é que são os grandes conectores da economia global. Mais de 90% do comércio global, do comércio europeu é feito por via marítima. Obviamente que grande parte do comércio marítimo que tem por destino África passa na África Ocidental, muito se destina também á América Latina, do Sul. Em relação do Sahel, o grande problema são os grupos extremistas, jihadistas, que além de serem um grande problema para a estabilidade daqueles Estados, daquelas populações, têm como alvo de eleição sempre que possível a Europa. Independentemente do que a Europa possa pensar, eles acham que a Europa, o Ocidente são o grande alvo e, portanto, os europeus, são alvos e vítimas destes grupos. Tudo o que seja feito para evitar com que tenham mais margem de manobra, santuários seguros onde se possam organizar e organizar ataques mais ambiciosos é importante para a Europa.

7.

Sabemos que quase 90% dos ataques armados no mar ocorreram na zona do Golfo da Guiné. O facto de termos uma relação histórica importante com África, além da relação geográfica, económicas, há esse interesse em que haja o máximo de segurança na navegação na costa ocidental africana. No caso do Sahel, tem a ver com a solidariedade com parceiros, com Estados que, apesar de tudo, por muitas limitações que tenham dão alguma estabilidade. Comparados com estes grupos que não têm qualquer respeito pelos direitos humanos, de extrema violência, os valores europeus fazem com que este se constitua um argumento para intervenções. Depois há os interesses geoestratégicos que tem a ver com o Sahel ser uma região adjacente à África do Norte, com uma grande capacidade de contágio. Se esses grupos ganham peso aqui, podem facilmente contagiar essas regiões e essas são adjacentes à Europa, e podem constituir uma ponte de ataques para a Europa. Acaba por ser uma defesa avançada da Europa, pragmática.

8.

Principais desafios e ameaças: é difícil fazer previsões. Há algum trabalho feito nesse campo, há um consenso (...) temos esta questão de uma crescente competição geopolítica entre grandes potências. O exemplo mais claro, a tensão entre EUA e China, que tem levado a um crescente investimento militar de potências importantes como EUA, que nos cria problemas no sentido em que, havendo um investimento militar significativo alimenta a questão sobre o diferencial investimento entre a Europa e os Estados Unidos, cria problemas de interoperabilidade porque os europeus têm de ter meios correspondentes para poder continuar a operar eficazmente com os norte americanos no terreno. Temos o investimento russo, que cria problemas em relação ao Leste, também se traduz numa presença russa noutras regiões como Atlântico. A china a mesma coisa. Isso faz perceber que existe uma certa corrida aos armamentos e uma probabilidade de conflitos locais ganharem uma dimensão internacional, a serem alimentados por estas potências em competição, ganharem uma escala maior, o que torna provável que haja uma perspectiva de mais conflitos, mais intensos, violentos para o futuro do que já tem sido o caso. Enfim, conflitos territoriais, na vizinhança da UE, envolvendo alguns destes atores, exemplo da Rússia e da Ucrânia. Depois temos a continuação de ameaças que já significam, terrorismo, guerrilha, ataques híbridos, associado a isso toda uma enorme mudança tecnológica com implicações também na defesa que passa, por exemplo, da militarização do ciberespaço, peso crescente da digitalização nas nossas vidas, na economia que torna vulnerável a ciberataques, a ciberdefesa, inteligência artificial (drones), etc. E depois ainda toda a dimensão da própria mudança, não só em termos geoestratégicos, tecnológico, mas também até no próprio ambiente. Estamos a atravessar uma crise climática e, portanto, isso significa que há aqui um fator adicional de imprevisibilidade e ainda por cima que se traduz numa crescente frequência e intensidade de emergências complexas de todo o tipo (fogos, inundações, etc). Isso também significa que há aqui um esforço adicional da defesa, toda uma serie de prioridades tradicionais que voltam a ter peso, nomeadamente esta necessidade de uma certa dissuasão até do conflito convencional ou nuclear com grandes potências, a par disso a manutenção do esforço a nível destes grupos digamos transnacionais, terroristas, guerrilha. Depois toda esta dimensão ligada às novas tecnologias de ataques cibernéticos, etc. São aspetos que criaram um contexto muito exigente dos desafios para a defesa europeia.

Entrevista nº4- Doutora Inês Marquês Ribeiro, investigadora na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

1.

Não creio que a esta pergunta se possa responder com um simples sim ou não, uma vez que se trata de uma política bastante complexa e com implicações a diferentes níveis. A pergunta também é omissa sobre ‘para quem’ é que existe putativo benefício. A eficácia (cumprimento dos objetivos) e a eficiência (melhor uso dos recursos) são preocupações centrais do planeamento das missões e operações desta política, mas não dependem apenas da UE, havendo vários casos em que o desinteresse por parte dos países anfitriões tem sido detrimetoso para a implementação da missão/operação. De um modo geral, a política (e em particular as missões e operações, que são o seu elemento mais visível) é benéfica para a imagem pública da UE, na medida em que têm custos baixos em termos de investimento de pessoas e capacidades face aos benefícios de projeção de presença Europeia fortemente normativa (embora não diretamente ligada a condicionalidade) nos países e regiões onde são implementadas as missões e operações. Por outro lado, a diversidade de tipos de missões e a diversidade dos países e regiões onde as mesmas são implementadas também dificultam uma resposta simples e uniforme a esta questão. Considerando que a UE envia *fact finding missions* para o terreno, determina o que constitui uma crise e o que está disposta a investir, e considerando que a apropriação por parte dos países e regiões beneficiários das missões e operações nem sempre foi uma prioridade para a UE, diria que é difícil de discernir se são estes ou a própria UE os principais beneficiários desta política, estando mais inclinada para a segunda opção.

2.

Haverá certamente mais, mas ocorrem-me dois elementos que poderão contribuir para uma PCSD mais eficaz (cumprimento efetivo dos objetivos) e eficiente (melhor uso dos recursos): do lado interno, um reforço do treino conjunto e desenvolvimento de doutrina comum das forças armadas da UE e o reforço de desenvolvimento de capacidades conjuntas que também fomente a interoperabilidade; do lado externo uma interação mais franca e inclusiva com os interlocutores dos países anfitriões, de modo a garantir uma maior participação e apropriação da parte destes e estratégias de transição pós-PCSD eficazes e sustentáveis.

3.

A PCSD não é uma política homogénea, mas bastante complexa. As necessidades das missões e operações e do próprio desenvolvimento da política estão diretamente relacionadas com a conjuntura a cada momento. Fatores como o ambiente estratégico que envolve a UE, o ambiente político interno e a predisposição para avançar com políticas de defesa de cariz expedicionário mais ou menos ambiciosas, ou a disponibilidade financeira comunitária e nacional têm um peso bastante forte e não são herméticas nem estáticas, variando bastante de ano para ano. Diria que uma necessidade fundamental para a segurança da UE e para o bom desenvolvimento de uma política de defesa da UE é incrementar a capacidade de *horizon scanning* e em particular de análises conjuntas de ameaças que permitam identificar, por sua vez, necessidades em termos de capacidades e de geração de forças. A necessidade de incrementar e melhorar a geração de forças subsiste também como uma necessidade basilar.

4.

Novamente, a formulação da pergunta é vaga e omissa, permitindo uma miríade de respostas a diferentes níveis. O uso da expressão ‘impacto’ pressupõe algum tipo de mensurabilidade – porventura relativo ao destacamento de forças, desenvolvimento e empenho de capacidades e outros ativos, ou impacto financeiro, a cujos dados não tenho acesso imediato. Posso afirmar, contudo, que o empenhamento de Portugal nas missões e operações da PCSD tem implicações diversas em termos de projeção nacional, e em termos de interoperabilidade e desenvolvimento de uma cultura estratégica Europeia partilhada que podem ser qualificadas como positivas. Por outro lado, há também implicações no que respeita ao destacamento de forças, desenvolvimento e empenho de capacidades e impacto financeiro que carecem de uma gestão cuidada e planeamento adequado e articulação com outros compromissos nacionais em contextos de organizações a que Portugal pertence (e.g. NATO e ONU) e em contextos multi- e bilaterais (incluindo projetos de Cooperação no domínio da Defesa - CDD), sobretudo considerando que Portugal tem recursos limitados. A participação de Portugal em missões e operações da PCSD permite-lhe ultrapassar alguns dos seus limites em termos de recursos e potencia a sua projeção e presença em diversos teatros, configurando-se assim como um elemento positivo em termos de impacto.

5.

Portugal tem sido um participante ativo e forte apoiante de uma presença multilateral na região (e.g., no contexto da ONU, UE, NATO, etc.), em particular (mas não se limitando a) esforços humanitários e operações de paz, estando envolvido em várias missões e operações, como a MINUSMA da ONU, a EUTM Mali e outras atividades de formação, e, mais recentemente, na *taskforce* Takuba, no âmbito da operação Barkhane liderada por França. Para além do empenhamento operacional, Portugal pode capitalizar sobre a sua vasta e reconhecida experiência no domínio da CDD, incluindo a capacitação institucional com foco em política e governança, segurança, desenvolvimento, bem como questões de direitos humanos. A este respeito, o envolvimento em atividades relacionadas com, e.g., Reforma do Setor de Segurança em estreita articulação com os objetivos humanitários e de segurança pode permitir que os atores locais se tornem fornecedores de segurança (em vez de apenas consumidores de segurança). Alguns dos contributos anteriores ou em curso de Portugal nesta matéria incluem apoio financeiro e formação e envolvimento em exercícios com forças locais. Por outro lado, Portugal tem tendência a olhar para o (grande) Sahel como parte de um contínuo mar-terra-mar do Golfo da Guiné ao Índico. Enquanto Estado euro-atlântico com uma forte vocação marítima, Portugal não só se dedica a atividades relacionadas com a segurança marítima, como também tem apoiado ativamente uma maior integração das iniciativas marítimas da UE na área do Golfo da Guiné (esta área constituiu, de resto, uma das prioridades da Presidência Portuguesa do Conselho da UE no primeiro semestre de 2021).

6.

O Sahel é comumente designado como ‘a linha avançada de defesa da UE’ no Sul e os desafios desta região afetam diretamente a segurança do espaço euro-atlântico em geral e da União Europeia em particular. A alta volatilidade da região – que inclui aspetos de extrema pobreza, crescimento populacional exponencial, conflito, crime organizado, tráfico e forte pressão sobre os recursos naturais (incluindo escassez de alimentos e água, cada vez mais exacerbadas pelas alterações climáticas) – torna-a extremamente propensa a emergências complexas, que podem facilmente expandir em termos de gravidade e escopo geográfico, não apenas regionalmente (e.g., para os países do Golfo da Guiné), mas em termos de escala geográfica mais ampla e em termos de gravidade. O Golfo da Guiné é fundamental para as rotas de comércio de e para a UE e é a zona do planeta mais afetada por pirataria.

7.

Aconselho prudência no uso de certos conceitos na formulação das perguntas, neste caso em particular em relação à expressão ‘intervenção’. Estando nós a discutir o contexto da PCSD neste documento, é necessário esclarecer que a UE por princípio não intervém militarmente. As operações PCSD de carácter executivo são raras (e.g. Atalanta, Althea) e sujeitas a mandato da ONU e, por enquanto, a UE tem-se limitado a missões de treino na região em causa. As missões e operações da PCSD são lançadas pela UE a convite dos governos/autoridades locais e cada vez mais em cooperação com estas. Os motivos de presença militar da UE nestas regiões prendem-se com a resposta anterior.

8.

Alguns dos principais desafios que a PCSD enfrenta dizem respeito a restrições financeiras e reticências políticas por parte dos Estados Membros, que impedem uma maior cooperação nesta área. Aspectos particularmente afetados por estas limitações incluem a geração de forças, sobretudo no âmbito da possibilidade de lançamento de *battlegroups* enquanto força de entrada (i.e., com aviso prévio curto que não permite grande margem de manobra para uma gestão do planeamento de forças e recursos financeiros adequada). Outro grande desafio que a PCSD enfrenta é a falta de interesse e/ou apropriação dos atores locais dos países e regiões onde são lançadas missões e operações, que dificulta a própria implementação da missão/operação bem como a implementação eficaz e sustentável de estratégias de transição pós-PCSD.

9.

Portugal mantém-se ativamente empenhado no desenvolvimento de maior cooperação no âmbito da PCSD, tendo-se mostrado publicamente favorável ao incremento de estruturas e projetos comuns, bem como ao alargamento do escopo geográfico de ação da UE neste âmbito (embora África permaneça um continente prioritário para Portugal). Portugal tem sido um contribuidor ativo de forças e capacidades para missões e operações da PCSD, incluindo em termos de comando, prevendo-se que mantenha este rumo no futuro próximo. A Presidência Portuguesa do Conselho que decorreu no primeiro semestre de 2021 foi a primeira Presidência Portuguesa sob a égide das regras do Tratado de Lisboa, o que significa que a presidência efetiva do Conselho na sua formação de Negócios Estrangeiros (que inclui a dimensão da Defesa) foi levada a cabo pelo Alto Representante e não pelo Ministro correspondente do Estado Membro que ocupa a Presidência rotativa

do Conselho (ou seja, que preside às outras formações do Conselho mas não a esta área em concreto). No entanto, a proatividade e dinamismo de Portugal levou a um semestre muito significativo em termos de desenvolvimentos para a PCSD (desde a aprovação do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, à implementação do Fundo Europeu de Defesa, ao lançamento do processo de criação de uma Bússola Estratégica, entre outros). Este dinamismo, a par com o rápido desenvolvimento da política em si, configuram um panorama de maior envolvimento e liderança Portuguesa em diferentes aspetos ligados à Defesa Europeia, com particular destaque para a PCSD, a vertente da Segurança Marítima e a cooperação UE-NATO.

Entrevista nº5- Doutor Vasco Henrique Marques Barreto de Castro Ferreira, técnico superior no Ministério dos Negócios Estrangeiros

1.

Quando analisamos a política externa de Portugal, por força da sua geografia e, seguidamente - e consequentemente - da sua história, facilmente identificamos a Europa, o Atlântico e a língua portuguesa como os seus primeiros três eixos principais. No âmbito dos assuntos de segurança e defesa, estas prioridades são claramente visíveis (UE/PCSD, NATO e acordos bilaterais com países CPLP), a que se deverá acrescentar a defesa do multilateralismo no sistema internacional (ONU).

No contexto da UE, esta prioridade decorre da partilha de ameaças, objetivos e interesses comuns entre os Estados-Membros, que neste fórum determinam uma ação conjunta para lhes dar resposta. Desta forma, Portugal envolve-se no seu processo de definição e identificação, e posteriormente participar e beneficiar da resposta europeia. Este enquadramento permite-nos verificar como, para Portugal, a PCSD se poderá classificar como “benéfica”.

Relativamente à eficiência da PCSD, Portugal favorece o reforço gradual e progressivo da vertente de segurança e defesa da UE, sublinhando a necessidade de se preservar o seu carácter intergovernamental, em plena complementaridade com a NATO. Esta posição nacional resulta igualmente do reconhecimento, partilhado pela maioria dos Estados-membros, de que os atuais mecanismos da PCSD apresentam possibilidades de melhoria, sendo necessário o seu reforço para alcançar o nível de ambição a que a UE se propõe (e

define) na sua Estratégia Global, e no atual processo em curso de reflexão da bússola estratégica.

2.

Conforme referido, para Portugal, tal deverá decorrer através o reforço gradual e progressivo da vertente de segurança e defesa da UE, nomeadamente das estruturas PCSD, preservando do seu carácter intergovernamental e a complementaridade com a NATO, tendo em vista a concretização do nível de ambição da EUGS.

Tal desígnio resulta do reconhecimento, partilhado pela maioria dos EMUE, de que os atuais mecanismos da PCSD apresentam possibilidades de melhoria. Como resposta, a UE tem promovido a criação de diferentes iniciativas como (e entre outras) a implementação das iniciativas de defesa europeia (Cooperação Estruturada Permanente – CEP / PESCO; Análise Anual Coordenada de Defesa - CARD; e Fundo Europeu de Defesa – FEDef / EDF), o desenvolvimento de um Compacto para reforço da PCSD Civil, a criação da Capacidade Militar de Planeamento e Condução, o estabelecimento do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz e, como principal processo para a consolidação de uma cultura de segurança e defesa da UE, a discussão em curso e futura elaboração da Bússola Estratégica.

3.

Como forma de proteger os seus cidadãos, responder às crescentes ameaças e desafios do cenário internacional, consolidar o seu papel como ator internacional de segurança e atingir o nível de ambição definido pela sua Estratégia Global, a UE tem vindo a promover um processo de discussão tendo em vista a elaboração de uma Bússola Estratégica.

Para tal, o SEAE iniciou uma análise compreensiva das ameaças e desafios que a UE atualmente enfrenta, desde ameaças globais e regionais, conflitos na vizinhança, e desafios impostos, quer pela ação de atores estatais, quer por atores não-estatais. Tal reflexão demonstrou um conjunto de tendências globais e regionais que se materializam em ameaças e desafios específicos para os quais a UE se deverá munir da capacidade de prevenir e responder. Destas conclusões, foram determinadas quatro áreas chave que nos permitem identificar as principais necessidades da UE no âmbito de segurança e defesa: Gestão de Crises, Resiliência, Desenvolvimento de Capacidades e Parcerias.

Extraindo destas áreas as principais necessidades da PCSD, pretende-se identificar a melhoria dos processos de tomada de decisão, a capacidade para encetar o destacamento atempado e no número necessário de pessoal, o reforço dos mandatos de missões e operações, o reforço da PCSD Civil e da sinergia civil-militar, e o aumento da capacidade e celeridade na resposta a crises. Paralelamente, mostra-se igualmente necessário reforçar o papel da UE em domínios como a segurança marítima, a cibersegurança e ciberdefesa, o combate às ameaças híbridas e a presença da UE no espaço, algo que obrigará ao reforço dos instrumentos e mecanismos PCSD que sirvam tais propósitos.

Perante estas necessidades, mostra-se então necessário obter as correspondentes capacidades militares e civis, aumentar a cooperação entre EMUE no desenvolvimento das mesmas, melhorar os seus processos de geração, promover a investigação e o desenvolvimento tecnológico e intensificar a cooperação com parceiros *like-minded*, nomeadamente na participação em missões e operações PCSD.

4.

Na perspetiva das prioridades nacionais de política externa, as obrigações decorrentes da participação de Portugal na PCSD da UE, mas igualmente em organizações como a ONU e a NATO, são consideradas uma mais-valia para o reforço do posicionamento externo de Portugal e para a sua afirmação como produtor de segurança. Tal decorre com especial ênfase na intervenção em cenários considerados prioritários, quer geográficos (África, Atlântico), quer temáticos (combate ao terrorismo, segurança marítima).

Dito isto, o impacto e as implicações das missões PCSD para Portugal poderá ser feito através de dois pontos de vista: o investimento realizado; e os benefícios daí retirados.

Relativamente ao investimento, Portugal participa em mecanismos de financiamento de missões e operações (antigo mecanismo Athena e atual Mecanismo Europeu de Apoio à Paz), no que respeita aos custos comuns. Destaca ainda Forças Nacionais destacadas e Peritos Nacionais para estas missões, ao mesmo tempo que emprega recursos próprios (humanos, materiais, financeiros) para o acompanhamento e implementação de iniciativas no âmbito PCSD.

Por sua vez, este investimento representa um importante contributo, nomeadamente com vista a permitir responder conjuntamente com a UE às ameaças e risco à Defesa Nacional, reforçar as capacidades e resiliência nacionais através das iniciativas europeias e

promover Portugal como um ator ativo na cooperação europeia, como agente produtor de segurança internacional, e como defensor do multilateralismo num sistema internacional regulado pelo direito internacional.

5.

Quer através da PCSD, quer através de iniciativas paralelas no âmbito da segurança e defesa da UE, Portugal tem contribuído para os esforços europeus na estabilização da vizinhança europeia, não exclusivamente, mas com especial foco, em África.

No Sahel, Portugal participa com elementos nas missões civis (EUCAP Sahel Mali e EUCAP Sahel Níger) e na missão militar (EUTM Mali), e acompanha ativamente discussões relevantes do envolvimento da UE na região, nomeadamente o processo de regionalização destas missões PCSD e as discussões em torno da estratégia integrada da UE para o Sahel. De destacar ainda as restantes intervenções PCSD que rodeiam aquela região, como é o caso das missões no Norte de África/Mediterrâneo (EUBAM Líbia e EUNAVFOR Iriini), Corno de África (EUCAP Somália, EUTM Somália e EUNAVFOR Atalanta), e República Centro-Africana (EUTM RCA e EUAM RCA), onde a participação de Portugal tem sido igualmente ativa.

Já no Golfo da Guiné, Portugal tem participado na implementação do projeto-piloto das Presenças Marítimas Coordenadas no Golfo da Guiné, tendo sido um dos EMUE defensores deste conceito e da sua aplicação naquela área marítima.

Estas participações são, no entanto, apenas uma parte da abordagem integrada da ação externa da UE para esta região, estando Portugal a participar igualmente nos esforços europeus decorrentes de outras iniciativas com impacto no âmbito de segurança e defesa (p.ex. programas de desenvolvimento da Comissão Europeia).

6.

Qualquer deterioração da situação securitária na vizinhança próxima da UE levará inevitavelmente à possibilidade de um aumento das ameaças e riscos à segurança desta.

Relativamente ao Sahel, este constitui uma região particularmente sensível, de acentuada precariedade económica e de desenvolvimento, cuja deterioração do ambiente securitário permitiu o surgimento e crescimento de grupos fundamentalistas, terroristas e de criminalidade organizada, cuja atividade reflete riscos para a UE. Como consequência da geografia em que se integra, o Sahel constitui ainda uma plataforma crítica para os fluxos

migratórios em direção à Europa, sendo igualmente uma localização relevante para os esforços de estabilização de áreas adjacentes, como a Líbia.

No caso do Golfo da Guiné, esta região constitui uma importante via marítima, diariamente cruzada por cerca de 1500 embarcações de pesca, cargueiros e petroleiros, sendo simultaneamente a área marítima onde ocorreram cerca de 95% dos casos rapto em alto mar em 2020, assim como a maioria dos casos de pirataria, a que se podem acrescentar a prática ilegal de pesca e o tráfico de estupefacientes e armas. Tal situação representa um risco à livre circulação no mar, com impacto nas redes de abastecimento da UE, mas também a proliferação de fontes de financiamento para redes de criminalidade internacional ou terroristas cujas atividades se refletem potencialmente no continente europeu.

7.

No que trata à atuação da PCSD, o entendimento entre os EMUE divide-se, por um lado, pelo princípio de uma abordagem integrada a toda a vizinhança da UE, que abrange o flanco sul, mas também o leste (Balcãs, Cáucaso e Médio Oriente), e por outro, a especial relevância de África, pelo impacto que destabilizações securitárias neste continente podem ter na segurança da UE.

No que trata ao envolvimento da PCSD no Sahel, enquanto intervenção militar, este é efetivamente o mais expressivo, tendo a missão EUTM Mali, no recente mandato, expandido as suas atividades para apoiar a força G5 Sahel (Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger), com reflexo na força destacada. No entanto, a abordagem PCSD, atualmente integrada devido ao processo de regionalização da PCSD que a UE elaborou para a região, inclui mais do que a intervenção militar, nomeadamente com a presença de duas missões civis da PCSD (EUCAP Sahel Mali e EUCAP Sahel Níger). Este envolvimento mais robusto nesta região prende-se à forma como a deterioração da sua segurança poderá impactar a UE, conforme supramencionado, dada a sua volatilidade securitária, impacto na segurança regional e proximidade com o continente europeu.

Já quanto ao Golfo da Guiné, este não é atualmente palco de uma missão, civil ou militar, no âmbito da PCSD. No entanto, o envolvimento da UE por outras vias, como a implementação do conceito de Presenças Marítimas Coordenadas ou de projetos de desenvolvimento da Comissão Europeia, demonstram a relevância atribuída pela UE à estabilização desta região.

Paralelamente, os esforços da UE no Corno de África (com uma missão civil, uma missão militar, e uma operação militar), assim como na República Centro-Africana (missões militar e civil), ou a recentemente estabelecida EUTM Moçambique, testemunham a importância dada pela UE a África, numa perspetiva abrangente e integrada.

8.

Relativamente a desafios e ameaças à PCSD, podemos identificar duas vertentes. Por um lado, as enfrentadas operacionalmente, ou seja, pelas missões e operações. Por outro, os desafios e ameaças à PCSD enquanto instrumento de ação externa da UE, e portanto, referente a dinâmicas internas europeias.

Quanto aos primeiros, estes dependerão substancialmente do contexto de cada missão/operação, e dos respetivos mandatos. No âmbito geral, os principais desafios prendem-se com a sua eficácia no terreno, ou seja, a sua capacidade de atingir os resultados propostos, ao passo que as principais ameaças se prendem com ataques à imagem e credibilidade da ação da UE, nomeadamente junto dos estados parceiros.

Quanto aos segundos, poderemos identificar como principais desafios à PCSD a necessidade de evoluir e de se reforçar, de forma a colmatar a sua possível principal ameaça: oferecer credibilidade, desta feita junto dos Estados-membros, que o seu emprego atinja os objetivos traçados com a eficácia desejada.

9.

Em linha com o supramencionado, e dentro do que se pode prever num futuro de médio a longo prazo, Portugal continuará a favorecer o gradual e progressivo reforço da vertente de segurança e defesa da UE, em especial no âmbito da PCSD, defendendo o seu carácter intergovernamental e a sua plena complementaridade com a NATO.

No futuro imediato, Portugal continuará a implementação das iniciativas já acordadas (iniciativas de defesa europeias, Compacto PCSD Civil, entre outras), ao mesmo tempo que continuará a contribuir para o processo da Bússola Estratégica, que se estima venha a constituir um roteiro para o reforço da PCSD, tendo em vista a concretização do nível de ambição definido pela UE na sua Estratégia Global. Está previsto que o processo da Bússola Estratégica seja concluído em 2022, durante a Presidência Francesa do Conselho da UE, tendo Portugal contribuído, durante a PPUE, para o semestre de discussão inicial deste processo, mediante a apresentação de *non -papers* de sua exclusiva iniciativa

(resiliência, segurança marítima, missões e operações PCSD), a subscrição de diversos *non-papers* sobre os 4 *baskets* e a realização de vários eventos, em formato presencial e virtual, em particular no domínio das ameaças híbridas, da segurança marítima e da PCSD Civil.

Entrevista nº6- Doutor José Galrito, Diretor de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

1.

Benéfica será certamente. Eficiente é que não tenho a certeza. Benéfica porque permite em muitas circunstâncias apresentar soluções civis e/ou militares na gestão de crises e que vão contribuir para a melhoria das condições de segurança na região europeia.

2.

No uso de abordagens integradas civis-militares, já que raramente apenas uma delas será suficiente.

3.

A de conseguir operacionalizar o uso dos Battle Groups, ferramenta que nunca foi usada.

4.

As missões da PCSD são um importante elemento a considerar na implementação da Política de Defesa Nacional. A participação em missões e operações das diversas Organizações Internacionais é um aspeto fundamental da nossa Política de Defesa, já que permite conjugar as nossas prioridades com as dessas organizações, com isso melhorar a eficácia das contribuições para a segurança internacional e simultaneamente realçar o papel de Portugal junto dessas organizações como contribuinte ativo para aquela segurança.

5.

Portugal pode e tem dado diversos contributos nas regiões do Sahel e do Golfo da Guiné. Seja no âmbito da EU ou de outras organizações, Portugal, através das suas Forças Armadas, já está nas missões e operações seguintes:

EUTM Mali – Missão de Treino da EU no Mali;

EUTM RCA – Missão de Treino da EU na República Centro-Africana (RCA);

Presenças Marítimas Coordenadas da EU – Portugal participou na primeira missão deste tipo no Golfo da Guiné (GdG) para melhorar o conhecimento situacional marítimo da EU na região e simultaneamente ajudar na capacitação dos parceiros na região;

MINUSMA – Missão da ONU no Mali;

MINUSCA - Missão da ONU na RCA;

OPER TAKUBA – Operação multinacional liderada pela França para combater o terrorismo na região do Mali e do Níger em articulação com as forças do G5-Sahel;

Iniciativa Mar Aberto - Iniciativa nacional de capacitação dos países na região do GdG, com especial incidência no apoio às Marinhas e Guardas Costeiras dos países ribeirinhos;

OPER ZAIRE – Presença permanente de um meio naval (o NRP Zaire) em São Tomé e Príncipe (STP) ao abrigo de cooperação de defesa existente entre os dois países e que permite que este navio execute missões em apoio das autoridades de STP, usando uma guarnição mista de portugueses e militares de São Tomé, contribuindo desta forma para a segurança no GdG.

6.

De forma muito direta, já que a falta de oportunidades, a instabilidade e insegurança permanentes criam as condições para o crime e a prevalência de grupos terroristas que realimentam a insegurança e contribuem para as vagas de deslocados internos, refugiados e migrantes que acabam por criar grande pressão nas fronteiras europeias ou em território europeu.

Na fronteira marítima, no mar Mediterrâneo, estes migrantes são muitas vezes vítimas de organizações criminosas transnacionais que os colocam em risco no mar e os transformam frequentemente em náufragos.

Aqueles que conseguem chegar legalmente à Europa acabam muitas vezes por criar maior pressão nos sistemas de apoio social existentes, já de si sobrecarregados devido ao envelhecimento da população europeia e às sucessivas crises financeiras que têm afetado o velho continente.

Se a integração destes migrantes nos países de acolhimento não for bem-sucedida, vão surgir guetos e os focos de descontentamento e instabilidade acabam também por ser gerados no seio destas comunidades, transferindo assim para o continente europeu muitos dos problemas que tinham nos países de origem.

7.

A intervenção militar legítima visa precisamente repor as condições de segurança que permitam o estabelecimento do Estado de Direito e o desenvolvimento. Por isso é importante que além daquela intervenção militar, sejam aplicados outros instrumentos que levem precisamente à capacitação dos estados para aplicarem por si o Estado de Direito, com adequados serviços públicos e oportunidades de investimento necessários ao desenvolvimento.

8.

A capacidade de a EU para comandar e controlar missões executivas a par da operacionalização do emprego dos Battle Groups, serão os principais desafios. Mesmo que a EU tenha capacidade militar, não tem tido a capacidade (vontade) política para ultrapassar estes obstáculos.

9.

Portugal vai continuar a trabalhar para um envolvimento da EU em várias regiões de África, onde a instabilidade ameaça a nossa própria segurança.

Este envolvimento, usando os vários instrumentos civis e militar, deverá permitir enfrentar o arco de instabilidade que vai do GdG, passa pelo Sahel e se estende à região do Corno de África e mesmo mais a Sul ao território de Moçambique.

Entrevista nº7- Doutor Tiago Luís Viegas de Lemos, técnico superior na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

5.

GoG

- Perceção de que o Atlântico está de volta e reconhecimento de um papel estratégico renovado dos Açores neste contexto.

- África continua a ser uma prioridade da política de defesa nacional e a próxima PPUE2021 ofereceu uma excelente oportunidade para fortalecer o nosso diálogo bilateral e explorar novas vias de cooperação, seja com o GoG ou outras regiões estrategicamente importantes para PRT e a UE, como o Sahel.
- Importância de uma cooperação mais ativa com parceiros africanos no domínio da segurança marítima e da capacitação, particularmente no Golfo da Guiné. Prioridades da proteção das rotas de comércio marítimo e da luta contra atividades ilegais, bem como da implementação da arquitetura de segurança marítima de Yaoundé.
- Destacar a cooperação com países da África Ocidental e da região do GoG, nomeadamente com os PALOP, e o papel desta cooperação no fortalecimento das capacidades locais.
- Nesta linha, a iniciativa “Mar Aberto” tem desempenhado um papel importante no desenvolvimento das capacidades de fiscalização e vigilância marítima de Guarda Costeiras e Marinhas desses países.
- Assinalar que o navio da Marinha Portuguesa "Zaire" está há mais de 1000 dias em missão nas águas de São Tomé e Príncipe, realizando missões SAR e de combate à pirataria.
- Relembrar a participação ativa no G7++FoGG, desde a constituição deste grupo em 2013 e a nossa presidência em 2016 - a 1ª de um país não membro do G7.
- O conceito de Presenças Marítimas Coordenadas da UE visa contribuir para o reforço da capacidade da UE como produtor de segurança marítima. Portugal assumiu desde o início um papel relevante e de particular visibilidade na implementação do projeto-piloto no Golfo da Guiné, através da Marinha Portuguesa.
- No âmbito do *EU Programme Support to West Africa Integrated Maritime Strategy (SWAIMS)*, Portugal está a gerir o projeto de *Operational response and management of the Rule of Law at sea*, através do Camões e Defesa/Marinha, destacando-se a alocação de meios navais e equipamento forense aos parceiros regionais identificados, bem como a formação em combate à criminalidade marítima e à pesca ilegal, não regulada e não reportada

Sahel

- Portugal participa em três missões no Sahel: EUTM Mali no quadro da UE, MINUSMA no quadro das Nações Unidas e na missão Task Force TAKUBA.
- Os desafios que os países do Sahel enfrentam são enormes e de longo prazo. Portugal apoia o esforço conjunto dos países membros do G5 Sahel contra a ameaça terrorista na região.
- Portugal orienta a sua participação nos esforços de estabilização com uma estratégia de longo prazo que promova as condições de base do desenvolvimento socioeconómico e a afirmação do Estado como única autoridade no seu território.
- Apoiamos a ação da Força Conjunta do G5 Sahel, que consideramos o meio mais eficaz de apropriação regional da crise de segurança, também os exércitos nacionais dos países do G5 e os demais atores que contribuem para as operações Barkhane e Takuba.
- Portugal reconhece os obstáculos que subsistem para garantir o pleno restabelecimento das estruturas e serviços essenciais do Estado – educação, saúde, proteção social, segurança, justiça.
- África será sempre uma prioridade para Portugal. A segurança do continente e da região do Sahel está incontestavelmente ligada à segurança da Europa. É por isso que devemos trabalhar juntos, como iguais, com um objetivo muito claro: alcançar uma paz duradoura e construir juntos uma prosperidade partilhada.
- Os desafios atuais demonstram a importância das parcerias internacionais, em particular, a cooperação para a paz e segurança entre a União Europeia e a União Africana. Portugal defende o aprofundamento dessa parceria entre a Europa e África.

6.

- Os últimos anos revelaram uma intensificação crescente dos conflitos e das tensões regionais na África Ocidental, com foco no Sahel e no Golfo da Guiné,

que mobilizam as instituições de segurança africanas, europeias e transatlânticas.

- O Sahel é uma região estratégica para a UE, tendo em consideração os desafios de segurança e o seu papel no contexto regional mais vasto, incluindo a Líbia, o Golfo da Guiné e a República Centro-Africana.
- Os problemas do Sahel são problemas da Europa (crise económica, crise ambiental, migração, terrorismo ...) e o Sahel fica mesmo aqui ao lado, a apenas algumas horas de distância. De notar, curiosamente, que “Sahel” significa “fronteira” e, de facto, constitui, a Sul, a primeira grande fronteira da Europa (1-Sahel, 2-Magrebe, 3-Mediterrâneo). O Sahel tem, assim, um impacto direto na segurança europeia.
- A segurança do Golfo da Guiné tornou-se uma prioridade estratégica para a UE e todos os Estados-membros empenhados na segurança africana e na segurança atlântica. A multiplicação de conflitos internos prolongados, a extensão das redes terroristas e o aumento da pirataria exigem respostas concertadas para assegurar a estabilidade estratégica dos Estados regionais e conter novas linhas de fratura no continente africano. No mesmo sentido, as ameaças do terrorismo, da pirataria e do crime organizado reclamam o empenho da UE para garantir a segurança dos Estados, das linhas de comunicação marítimas e das reservas energéticas do Golfo da Guiné.

7.

GoG

- O GoG é o epicentro global da pirataria. O relatório do ICC *International Maritime Bureau* referente ao ano de 2020 relata que mais de 95% dos sequestros de marítimos aconteceram no GoG, em eventos na sua grande maioria violentos. O aumento da frequência, intensidade e violência dos ataques obrigam a comunidade internacional a ações decisivas para mitigar a ameaça.
- As ameaças e desafios no espaço marítimo do GoG não se limitam ao assalto à mão armada contra navios e à pirataria, existem outras preocupações - uma variedade de crimes marítimos adicionais que ameaçam a estabilidade económica e social da região. Destes, o principal é a pesca ilegal, não declarada

e não regulamentada (IUU), que dizima os stocks de peixes, destrói o ambiente marinho e coloca dificuldades económicas nas comunidades costeiras, ameaçando a sua segurança e soberania alimentar.

- Os Estados costeiros não dispõem ainda de suficiente capacidade de vigilância, fiscalização e intervenção e a arquitetura regional de segurança marítima (“Arquitetura de Yaoundé”) está ainda incompleta. Exige-se dos países ribeirinhos do GoG um maior empenho e, da parte dos parceiros internacionais, um compromisso político mais firme, mais e melhor coordenação, necessários para uma boa gestão de projetos de cooperação no domínio da segurança marítima regional.
- Uma área crítica de suporte - imediata e de longo prazo - é a capacitação. As ainda incipientes marinhas e guardas costeiras dos países do GoG têm uma série de necessidades e lacunas a este respeito, principalmente educação jurídica, treino na aplicação da lei no mar e exercícios operacionais.

Sahel

- A situação de segurança na região mantém-se complexa e volátil, caracterizada por um clima de insegurança e de ataques terroristas cada vez mais complexos, visando principalmente as forças armadas e de segurança.
- A crónica instabilidade política, as rivalidades étnicas, a falta de autoridade/implantação do Estado e a propagação da pandemia relacionada com a COVID-19 são atualmente fatores multiplicadores de ameaça/risco para todos os atores envolvidos no Sahel.
- A atual situação securitária e a provável redução do envolvimento francês naquela região, poderá constituir uma oportunidade para uma ofensiva diplomática e militar de outros atores internacionais, nomeadamente por parte da Rússia, Turquia ou China, já presentes na região.