



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA SEGURANÇA

DA SEGURANÇA NA EUROPA

O PARADIGMA SECURITÁRIO

NA UNIÃO EUROPEIA

MARIANA LOPES MARTINS

Orientação científica:

PROFESSOR DOUTOR EDUARDO PEREIRA CORREIA

Novembro, 2018



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA SEGURANÇA

DA SEGURANÇA NA EUROPA
O PARADIGMA SECURITÁRIO
NA UNIÃO EUROPEIA

MARIANA LOPES MARTINS

Orientação científica:

PROFESSOR DOUTOR EDUARDO PEREIRA CORREIA

Novembro, 2018

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre
em Ciências Policiais, do Mestrado em Ciências Policiais, área de
especialização em Gestão da Segurança, sob orientação científica
do Professor Doutor Eduardo Pereira Correia.

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação representa o fim de uma aventura a que me propus por paixão à Segurança e constitui, também, um momento de concretização pessoal. Não percorri este caminho sozinha e foram vários os contributos para que conseguisse terminar esta etapa da minha vida.

Primeiramente, quero agradecer ao meu orientador Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA, pelo apoio que deu neste processo e por me ter incentivado quando duvidei do caminho de investigação.

Expresso os meus agradecimentos também aos entrevistados Superintendente-Chefe JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, Tenente-coronel FERNANDO PEREIRA LEITÃO e Coronel PAULO JORGE FERREIRA, por terem dado um precioso contributo a esta investigação.

Agradeço aos meus colegas do IX Curso de Mestrado em Ciências Policiais, na área de especialização de Gestão da Segurança, por terem contribuído para o meu desenvolvimento académico e pessoal, por me terem fornecido ferramentas essenciais para ter uma visão mais crítica e, acima de tudo, pela amizade.

Finalmente, agradeço à minha família, principalmente ao meu Pai, exemplar Agente Principal da Polícia de Segurança Pública, do qual herdei esta paixão. Obrigado a todos pelo apoio nesta aventura e nunca terem duvidado das minhas capacidades para a concluir com sucesso: a todos os meus amigos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta dissertação.

RESUMO

DA SEGURANÇA NA EUROPA

O PARADIGMA SECURITÁRIO NA UNIÃO EUROPEIA

MARIANA LOPES MARTINS

Numa época em que as ameaças não reconhecem fronteiras nem regras, nem se apresentam tão independentes apresentando relações com outras ameaças, os conceitos de segurança interna e externa são dificilmente separados. A mesma complexidade subsiste nas políticas públicas de segurança da União Europeia, onde os países-membros tendem a harmonizar os quadros legislativos.

O estudo das ciências policiais é relativamente novo, sobretudo na análise da temática das políticas públicas de segurança. Tendo em conta a velocidade em que evoluem as ameaças, é importante aprofundar o estudo das políticas públicas de segurança. O intuito é dotar os detentores do poder político, presentes e futuros, de bases de trabalho e ferramentas que os patrocinem na execução de políticas públicas de segurança eficazes e proíficas.

A União Europeia é uma das regiões do mundo alvo de diversas ameaças e foi, recentemente, palco de atentados terroristas. Legitima-se o estudo das políticas públicas de segurança no seio desta organização pluridisciplinar, tentando examinar no que se consubstanciam e aferir a sua eficácia na promoção de uma maior segurança.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Segurança; União Europeia.

ABSTRACT

SECURITY IN EUROPE

THE SECURITY PARADIGM IN THE EUROPEAN UNION

MARIANA LOPES MARTINS

In a time where threats don't recognize boundaries or rules or indicate any signs of independence, relating themselves with other threats, the notions of internal and external security are hardly separated. The same complexity subsists when it comes to the European Union's security public policies, where member-countries tend to standardize legislative frameworks.

The study of Police Science is relatively recent, namely concerning the security public policies analysis. Considering the pace in which the threats evolved, it is important to expand the study of Police Science. The main objective is to provide background knowledge to the possessors of political power, actual and future, regarding work and tools that will support them in the enforcement of effective security public policies.

The European Union is one of the regions target of many threats and it was recently the stage for terrorist attacks. The study of security public policies in this multidisciplinary organization is legitimize to assess its consubstantiation and measure its effectiveness in the promotion of more security.

KEYWORDS: Public policy; Security; European Union.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADM	Armas de Destruição Maciça
AED	Agência Europeia de Defesa
AUE	Ato Único Europeu
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEE	Comunidade Económica Europeia
CESD	Colégio Europeu de Segurança e Defesa
CISE	<i>Common Information Sharing Environment</i>
CIVCOM	Comité sobre os Aspetos Cíveis da Gestão de Crises
CMUE	Comité Militar da União Europeia
COPS	Comité Político e de Segurança
COSI	Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna
CPE	Cooperação Política Europeia
CPJMP	Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal
CSCE	Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa
EES	Estratégia Europeia de Segurança
ECRIS	<i>European Criminal Records Information System</i>
EFUS	Fórum Europeu para a Segurança Urbana
EIC	Equipas de Investigação Conjuntas
EPRIS	<i>European Police Record Index System</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUCPN	<i>European Crime Prevention Network</i>

FSI	Fundo para a Segurança Interna
IESD	Identidade Europeia de Segurança e Defesa
IESUE	Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
JAI	Justiça e Administração Interna
MISSOC	<i>Mutual Information System on Social Protection</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
OAC	Operações Aduaneiras Conjuntas
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PCCC	<i>Police and Customs Cooperation Centres</i>
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PEV	Política Europeia de Vizinhança
PNR	<i>Passenger Name Record</i>
PSP	Polícia de Segurança Pública
REPER	Missão da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
SIS	Sistema de Informações Schengen
SLTD	<i>Stolen and Lost Travel Documents</i>
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE ANEXO E APÊNDICE

Anexo I	Quadro de Correspondência a que se refere o artigo 12.º do Tratado de Amesterdão (Anexo do Tratado de Amesterdão)	89
Apêndice I	Entrevistas exploratórias	92

ÍNDICE

Termo de Abertura.....	I
Dedicatória	II
Agradecimentos	III
Resumo.....	IV
Abstract	V
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	VI
Lista de Anexo e Apêndice	IX
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA	
I.1. A Segurança – uma ideia global.....	6
I.2. A conceptualização das Políticas Públicas	12
I.3. As Políticas Públicas de Segurança.....	17
CAPÍTULO II: A SEGURANÇA NA UNIÃO EUROPEIA	
II.1. Um olhar sobre os antecedentes	22
II.2. O papel da UE na segurança internacional.....	27
II.3. A questão UE vs NATO	31
CAPÍTULO III: A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM	
III.1. De Maastricht a Nice	36
III.2. A PESC pós-Lisboa	41
III.3. Eficácia e Limitações da PESC.....	45

CAPÍTULO IV: A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

IV.1. Da PESD à PCSD	48
IV.2. Instrumentos de segurança e mecanismos de apoio	52
IV.3. Eficácia e limitações da PCSD	56

CAPÍTULO V: DESAFIOS E NOVAS AMEAÇAS

V.1. Políticas Públicas de Segurança – uma ideia europeia	60
V.2. A evolução das ameaças transnacionais.....	64
V.3. Uma perspectiva de futuro da segurança na UE.....	69

CONCLUSÃO	74
-----------------	----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
----------------------------------	----

I. Dicionários e enciclopédias	79
II. Obras gerais e específicas	79
III. Artigos científicos.....	82
IV. Dissertações	84
V. Legislação portuguesa.....	85
VI. Legislação europeia	85
VII. Relatórios europeus	86
VIII. Relatórios internacionais.....	86

ANEXO I	89
---------------	----

APÊNDICE I.....	92
Entrevista n.º 1	93
Entrevista n.º 2.....	96
Entrevista n.º 3	101

INTRODUÇÃO

Numa era de globalização e de diluição de fronteiras terrestres, a segurança é cada vez mais uma preocupação dos Estados, organizações internacionais e também dos cidadãos. Reconhecendo que a segurança é um elemento essencial para o normal funcionamento da sociedade, dos mercados e dos Estados, todos unem esforços para uma sustentação da segurança internacional.

A liberdade é um direito fundamental de todos os cidadãos e, associado a este, encontra-se outro direito fundamental, o direito à segurança. Como defende EDUARDO PEREIRA CORREIA (2015, p. 9), quando o direito à Liberdade colide com o direito à Segurança, há que atender, em presença, à defesa da sua prossecução, mormente em respeito aos restantes direitos fundamentais pessoais que subsistam na comunidade. Assim, os cidadãos têm de entregar parte da sua liberdade, e aceitam fazê-lo porque só com segurança podem usufruir de todos os outros direitos na sua plenitude. Os cidadãos cedem parte da sua liberdade ao Estado para que este lhes garanta segurança.

Consequentemente, a par da globalização, do desenvolvimento das novas tecnologias, do fenómeno das migrações e da abertura das fronteiras, assistiu-se a um aumento da insegurança. Tal facto deve-se ao surgimento de ameaças transnacionais e do seu anonimato, associados aos fenómenos enunciados (ALVES, 2010). Estas ameaças estão cada vez mais interligadas e evoluem a uma velocidade incontrolável, adaptando-se às constantes mudanças do contexto internacional.

As mutações que surgiram com a globalização, desenvolvimento tecnológico e outros fenómenos, complexificaram o contexto securitário internacional. As questões internacionais de maior relevo mostraram-se de difícil resolução devido à falta de reconhecimento das interdependências entre economia e segurança. Segundo SMITH (2001), ficou claro que a separação entre estes dois conceitos era uma ideia fictícia.

Com as ameaças transnacionais e o seu impacto no ambiente internacional e nas políticas de segurança dos Estados e da União Europeia (UE), surge a necessidade de aprofundar o conceito de segurança (ALVES, 2010). Para além disso, estas ameaças mostraram aos estados-membros que o seu combate não pode ser feito apenas ao nível

nacional, sendo necessária a existência de uma colaboração entre os diversos países da UE e, entre a UE e países terceiros (PIÇARRA, 2007). Desta forma, os Estados não só devem desenvolver o combate às ameaças nacionalmente, como também cooperar entre si para aumentar a eficácia do combate. Adicionalmente, as organizações internacionais que servem de fóruns de cooperação entre os países devem cooperar umas com as outras, garantindo que todos caminham com o mesmo foco.

No entanto, as ações políticas não são todas eficazes e podem produzir o efeito contrário, a insegurança, seja pela falha na antecipação das consequências das políticas, seja por erros graves dos decisores políticos (ALVES, 2010). Por esta razão, torna-se importante aprofundar os processos de formulação de políticas públicas, nomeadamente as políticas públicas de segurança.

A UE foi-se tornando cada vez mais ativa em variadas áreas, alargando a sua esfera política. Esta multiplicidade de domínios políticos criou várias formas de formular políticas, no seio da UE. As instituições europeias têm diferentes características, padrões de comportamento e produzem diferentes resultados, dependendo do âmbito da política e do período. Por outro lado, o processo político da UE transpõe características dos países ocidentais – economia de mercado e sistema democrático. Assim, pode-se afirmar que este processo assenta na experiência da Europa ocidental (WALLACE *et al.*, 2005).

A UE é uma organização internacional que se baseia em valores e compromissos muito marcados, tendo os estados-membros de se reger também por esses valores. Deste modo, a adesão à UE influencia as políticas, a administração e os próprios sistemas políticos dos estados-membros. O quadro institucional no qual a UE assenta, que conjuga instituições intergovernamentais com instituições supranacionais, torna-a uma organização complexa. Ao mesmo tempo, este quadro permite respeitar o passado europeu, defender os direitos humanos e a democracia, e dar liberdade de escolha aos estados-membros relativamente à transferência de soberania para a UE (TELÒ, 2006). Deste modo, a UE apresenta-se como uma organização internacional híbrida, uma vez que articula elementos de supranacionalidade e elementos intergovernamentais.

Desde a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1957, até aos dias de hoje, assistiu-se a várias mudanças no que concerne à segurança, resultado das

dinâmicas internacionais como o fim da Guerra Fria e o conseqüente ambiente securitário, a globalização e a necessidade de adaptação às novas realidades (TARDY, 2009). A produção e garantia da segurança por parte da UE resultou na ascensão da segurança interna, paz, ordem pública e segurança pública a valores europeus, ganhando novos significados e importância (VIRÁNYI, 2004). Observaram-se, então, avanços e recuos até aos dias de hoje na efetivação de uma UE com voz na segurança internacional. Um reforço deste papel é um desafio e uma ambição reconhecida pela própria União.

O contexto de segurança transnacional em que vivemos e tendo a UE sentido as conseqüências das ameaças com que se depara, torna-se emergente olhar para a ação securitária europeia e questionar o que está a falhar e que mais se pode fazer. Entende-se a segurança na UE como objeto de estudo. Devido à organização e aos princípios em que se funda a UE, podemos assumir que esta representa as vontades dos vinte e oito, nomeadamente no que respeita às questões de segurança.

Tendo em consideração os estudos existentes em Portugal e, mais especificamente, as linhas de investigação desenvolvida no âmbito do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), denotou-se que o estudo das políticas públicas de segurança apresenta ainda um estado embrionário, havendo necessidade de o aprofundar, tendo em vista construir as bases da formulação de políticas públicas de segurança. Cabe às forças de segurança, nomeadamente à Polícia de Segurança Pública (PSP) e, por conseguinte, ao ISCPSI, aprofundar os estudos sobre esta temática. “Uma força de segurança inteligente (o que hoje significa informada cientificamente) e treinada vai colocar um desafio à esfera política” (KERSTEN, 2013, p. 5), o que constitui um estímulo para os *policy makers*.

Numa altura em que a segurança é assumida como um conceito amplo, influenciado pela globalização galopante, sem fronteiras, é de frisar que as políticas públicas nesta área não são apenas nacionais, sendo que, atualmente, grande parte dos países do mundo estão inseridos em organizações internacionais. Assim sendo, pretende-se fazer recair este estudo numa organização internacional específica, de âmbito regional, e que hoje em dia enfrenta ameaças de diversificada ordem à sua segurança: a UE.

Neste sentido, este estudo propõe-se debater as questões das políticas públicas de segurança na UE, fazendo um estudo exaustivo das mesmas e procurando compreender se existem políticas públicas de segurança na UE, bem como se são as mais indicadas e quais as suas reais limitações.

Qualquer estudo tem como objetivo principal procurar a resposta a uma pergunta que servirá como “fio condutor da investigação”, devendo ser clara, exequível e pertinente (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2005). Uma vez que com esta análise se pretende abordar as políticas públicas de segurança da UE, procurando saber existem e, caso existam, aferir a sua eficácia, a pergunta de partida consubstancia-se em: existem políticas públicas de segurança na UE?

Para responder da forma mais esclarecida possível à pergunta de partida, importa definir perguntas derivadas que devem suportar o desenvolvimento da investigação. Essas serão: Como se realiza o processo de decisão na esfera da segurança, no seio da UE? Existindo políticas públicas de segurança na EU: são eficazes? E quais as suas limitações? Quais os mecanismos de segurança existentes na UE? E em que se consubstanciam? Tentaremos responder a estas questões ao longo da pesquisa.

Importa referir que não iremos abordar todas as políticas da UE para tentar perceber se são políticas públicas de segurança, no entanto, abordaremos duas políticas específicas – a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) – e tentaremos perceber se estas constituem ou não políticas públicas de segurança.

O principal objetivo desta dissertação é perceber se existem políticas públicas de segurança na UE. Logo, é importante compreender o processo de decisão utilizado em matérias de segurança e analisar a eficácia e as limitações das políticas públicas de segurança, se existirem. Deste modo, importa definir as políticas, estudando os mecanismos de segurança existentes.

Tendo em conta o objeto de estudo e o objetivo que nos propomos atingir, a dissertação seguirá o método científico, constituindo um estudo descritivo e baseando-se numa metodologia de cariz qualitativo. De forma a sustentar o nosso estudo, iremos realizar entrevistas a personalidades especialistas na área da segurança e defesa.

A dissertação está dividida em cinco capítulos, todos eles com o mesmo nível de importância para a prossecução do nosso objetivo principal.

No primeiro capítulo realizamos um enquadramento teórico, onde descrevemos de forma exaustiva os conceitos-chave, onde realizamos também um estado da arte bom como uma revisão da literatura. Pretende-se, então, recolher a maioria da informação relativa ao que já foi investigado sobre o nosso objeto de estudo.

No segundo capítulo pretendemos descrever um pouco o que representa a segurança na UE, olhando para os antecedentes dos instrumentos de segurança que a UE apresenta hoje, o papel desta na segurança internacional e a relação da mesma com a *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO).

No terceiro e quarto capítulo entraremos nas políticas que escolhemos abordar – Política Externa e de Segurança Comum e Política Comum de Segurança e Defesa – de forma a perceber se são ou não políticas públicas de segurança. Nestes capítulos descrevemos a evolução das duas políticas, os instrumentos de que se servem e tentamos aferir a sua eficácia e limitações.

Finalmente, no quinto capítulo realizamos uma retrospectiva, debruçando-nos sobre o processo de europeização das políticas públicas de segurança, caso existam, a evolução das ameaças com que nos deparamos hoje e uma perspetiva de futuro para a segurança europeia, dando conta dos desafios que a UE enfrenta.

CAPÍTULO I: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

I.1. A SEGURANÇA – UMA IDEIA GLOBAL

O conceito de segurança é de complexa definição. Isto resulta da existência de um vasto leque de contextos e tipos de segurança (ALVES, 2010). Neste capítulo tentamos definir o conceito, descrevendo-o com o apoio de várias opiniões e visões sobre o assunto.

Tradicionalmente, a segurança era associada exclusivamente às questões militares do Estado (WAEVER, 1996), no entanto, o mundo foi-se transformando e o conceito de segurança alargando e evoluindo na sua conceção. A lista de contributos para a definição do conceito de segurança é infundável e todos promoveram o estudo da segurança de alguma forma. Não podendo fazer referência a todos, faremos alusão apenas a alguns.

Assim, a segurança pode ser entendida como uma prática, uma forma específica de enquadrar um problema e de lidar com o mesmo, conferindo-lhe um estatuto prioritário (WAEVER, 1996); um “estado de tranquilidade resultante da ausência de perigo, ou, pelo menos, da perceção real do risco” (CLEMENTE, 2010, p. 155); “os meios ativos ou passivos, que servem para proteger e preservar um ambiente, de modo a possibilitar a conduta de atividades numa organização ou numa sociedade sem ruturas” (POST e KINGSBURY, 1977 citado por ALVES, 2010, p. 35); “o estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à conduta de atividades, no seu interior ou em seu proveito, sem ruturas” (Alves, 2010); um “acontecer-fazer” onde se garante a liberdade de ação e vontade de uma sociedade “enquanto racionalidade social estratégica” perante uma ameaça ou riscos provenientes de outrem ou do ambiente (FERNANDES e BORGES, 2005, p. 77); ou “a ausência (ou baixa probabilidade) de ameaças aos valores” (BARROSO, 2014, p. 175).

Destes contributos denota-se a complexidade e dificuldade de definição do conceito de segurança. Enquanto uns o veem como uma prática, outros consideram-no um estado ou condição ou um conjunto de medidas.

Apesar das diferentes definições do conceito, um facto é aceite por todos: a segurança está diretamente ligada ao Estado. Segundo WAEVER (1996), ela baseia-se na sobrevivência do Estado, logo, na sua soberania. Um Estado sem soberania deixaria de ser o mesmo, assim, perderia a sua identidade. Desta forma, a segurança pode ser vista também como uma questão identitária e, conseqüentemente, a identidade como uma questão securitária.

A segurança é um direito fundamental consagrado na Constituição e é também um elemento essencial para a efetivação de outros direitos. Este direito está intimamente ligado à liberdade, ao desenvolvimento e à democracia. A segurança permite aos cidadãos o pleno usufruto dos restantes direitos fundamentais, e, por essa razão, é preciso garantir este acesso à segurança.

Deste modo, a segurança é também uma finalidade do Estado, desde o seu aparecimento. Segundo ALVES (2010), já nas sociedades primitivas se denotava que as atividades respeitantes à salvaguarda das pessoas e grupos e à justiça tendiam para a criação de equilíbrios na sociedade. Desta forma, a justiça privada deu lugar a uma justiça efetivada pelo Estado.

Cabe, portanto, ao Estado garantir a segurança na vida dos cidadãos. Esta posição vai ao encontro do defendido pelo paradigma realista, em que Estado é quem detém o poder e é o que garante a segurança, que é uma “alta política” (BRANDÃO, 2011). No entanto, para o Estado não só é importante garantir a segurança dos seus cidadãos, mas também garantir a sua própria segurança, da sua soberania, território, valores e interesses.

Todavia, não é apenas ao Estado que incumbe garantir a segurança. Também os cidadãos devem contribuir para segurança comum e tomar providências para garantir a sua própria segurança e a dos seus bens. O papel do cidadão não deixou de ser considerado com a transferência da função de segurança para o Estado, pois esta continua ligada à necessidade de sobrevivência do ser humano (ALVES, 2010). Para

além disto, a segurança também sustenta a “liberdade cívica”, o “bem-estar dos concidadãos” e a “estabilidade do Estado”, o que a torna uma responsabilidade de todos (CLEMENTE, 2015, p. 90).

As inúmeras e complexas ameaças com as quais nos deparamos atualmente exigem uma gestão que vai para além do Estado. Por esta razão, o contributo para a segurança não é só dado pelo Estado e pela sociedade, estão também envolvidos outros atores na oferta de segurança, nomeadamente o setor privado.

Na lógica do Estado regulador que vivemos hoje, o Estado passa a ter um papel passivo, tendo como função regular as atividades do setor privado. Sendo a segurança uma área de soberania, o Estado apenas entregou parte da mesma aos privados. Deste modo, a segurança incumbe ao Estado enquanto tradicional produtor de segurança, mas também enquanto regulador dos novos produtores privados.

A complexidade da segurança também advém também das dimensões que lhe estão associadas. Tendo em conta a realidade atual, temos presente a segurança do indivíduo, da sociedade, do Estado, da região e a segurança internacional. Desta forma, levanta-se uma questão: como pode ser alcançada a segurança a todos os níveis?

Deste logo, CLEMENTE (2015) afirma que “a segurança corresponde a um bem coletivo, inserido no contrato social, firmado entre o Estado e o cidadão” (p.95). Porquanto que ROTHSCHILD (1995) vai mais longe e mostra que, se inicialmente a segurança era uma condição ou até um objetivo que constituía a relação entre o Estado, as sociedades e os indivíduos, com o reconhecimento da segurança internacional, o conceito passou a ser visto como um objetivo dos indivíduos que apenas pode ser alcançado pela via da coletividade ou mesmo da política.

O estado de segurança é instável e imprevisível, uma vez que não depende apenas do indivíduo, das sociedades ou do Estado, mas também do ambiente envolvente. A (in)segurança de um Estado é, por isso, influenciada pelas ameaças e lhe são externas, ou internas, e que têm diversas origens. Para além disto, a perceção da segurança e das ameaças dos indivíduos e das sociedades em geral também afeta o Estado e condiciona a ação do mesmo.

A crescente complexidade a que se assistiu nas relações internacionais no pós-Guerra Fria e, conseqüentemente, na segurança, fez ressaltar a vertente multidisciplinar desta. Assim, na atualidade, este conceito deve ser encarado de forma abrangente e não com perspectivas limitadas ou setoriais (ALVES, 2010). O conceito de segurança apresentou, então, uma evolução para visão global, onde se procura prevenir e mitigar os riscos através da cooperação e do diálogo (PEREIRA e MENEZES, 2005).

A multidisciplinariedade da segurança implica a coordenação entre os variados setores da sociedade e as suas políticas. A educação, a economia, a cultura, o ordenamento do território, são apenas alguns exemplos de áreas que condicionam o estado de (in)segurança e, por isso, todas estas disciplinas devem ser pensadas em conjunto e prosseguir objetivos coerentes e não opostos.

Assiste-se, então, tanto a um alargamento da esfera da segurança como ao aumento dos atores envolvidos, como já referimos. Este aumento de atores na cena internacional que não são Estados originam novos riscos e ameaças, sendo que algumas multinacionais apresentam capacidade económica superior à de alguns Estados, conseguindo negociar, e até mesmo impor, certas medidas do seu interesse (PEREIRA e MENEZES, 2005).

As duas ideias acima apresentadas mostram o ciclo da segurança, estando a complexidade do ambiente interligado com as ameaças. Face a estas, os Estados urgem a procurar soluções que lhes garantam a segurança e que lhes permitam estar mais preparados e responder eficazmente em caso de perigo.

As mudanças no contexto internacional, nomeadamente na esfera da segurança, que surgiram com a globalização influenciaram não só o processo de produção das políticas públicas, como também a definição da agenda dos países e das organizações internacionais (MAJONE, 2006). Começaram-se a questionar, também, a natureza das ameaças, quais os meios para lutar contra elas e, por isso, o próprio objeto segurança e o ator da mesma (BRANDÃO, 2011).

Por outro lado, BARROSO (2014) defende que as alterações no ambiente não exigem um novo conceito de segurança, pois este, por si, já é amplo. Verifica-se, então, a mudança apenas em quem é o recetor da segurança, por isso, a quem é dirigida.

Com a complexidade crescente do ambiente internacional, a segurança foi ganhando importância acadêmica. Na Europa nasceram três escolas de estudos de Segurança: Escola de Aberystwyth, Escola de Copenhaga e Escola de Paris.

A Escola de Aberystwyth, ou Escola de Frankfurt, vem observar o papel dos Estados na segurança e questioná-lo enquanto único prestador (GUEDES e ELIAS, 2012). Assim, defende que o indivíduo é o “objeto referencial” da segurança, sendo o Estado um problema e não uma solução para a efetivação da mesma (DIAS *et al.*, 2011, p. 12). No entanto, de acordo com o atual progresso securitário, os estados precisam de reconhecer “uma diminuição clara da sua autonomia e da sua centralidade perante os novos tipos de ameaças, caracterizando uma crise do referencial de segurança” (CORREIA, 2012, p. 26).

A Escola de Copenhaga aparece na década de 80, e mostra a necessidade de interpretar o conceito de segurança, especificando os problemas associados à mesma (BRANDÃO, 2011). Defende o alargamento do conceito de forma a incluir as vertentes econômica, ambiental e social. A segurança passa a ser uma condição de emergência, que exige mecanismos de combate, e a representar uma força política e prática discursiva (DIAS *et al.*, 2011).

A Escola de Paris dá relevo à importância dos “profissionais de segurança”, das “racionalidades governamentais” e das “tecnologias e conhecimentos de segurança”. Esta escola traz, também, o cruzamento da segurança interna e da segurança externa para a discussão, o que vem alterar a concepção do próprio conceito de segurança (GUEDES e ELIAS, 2012, pp. 38-39).

O alargamento do conceito de segurança trouxe a necessidade de criar organizações que se dedicassem à manutenção da segurança e paz internacional, como foi o caso da Organização das Nações Unidas (ONU) e da NATO. No entanto, GARCIA (2016) considera que o modelo utilizado nestas organizações pode ser ineficaz no contexto atual, uma vez que regula conflitos entre Estados e as ameaças de hoje vão muito além destes conflitos. A nosso ver, as limitações que o autor apresenta não se verificam, uma vez que, no caso da NATO, o conceito estratégico é revisto sempre que se reconheça uma nova ameaça ou um novo perigo que exija uma ação mais específica ou mais reforçada.

Com os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, que fizeram com que, internacionalmente, fosse reconhecida mais uma ameaça à paz mundial – o terrorismo – o conceito de segurança e a forma de a garantir tiveram de se adaptar ao novo contexto internacional. A forma de encarar a segurança passa de uma perspetiva reativa para uma perspetiva preventiva (ELIAS, 2013).

Em suma, apesar da complexidade em definir o conceito, a segurança é claramente um assunto de elevada importância em todo o mundo. Desde os cidadãos às organizações internacionais, todos pretendem garantir a paz e a segurança. Uma aposta na prevenção das ameaças ajuda a mitigar os riscos e, muitas vezes, a promover o sentimento de segurança nos cidadãos. No entanto, esta prevenção só será eficaz se tivermos em conta a multidisciplinidade da segurança e atuarmos sobre todos os setores da sociedade que a condicionam.

I.2. A CONCEPTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tal como o conceito de segurança, definir o conceito de política é um desafio, não havendo uma definição totalmente aceite no mundo académico. O mesmo acontece com a noção de política pública.

As políticas públicas começaram a ganhar importância e relevância na comunidade académica a partir do *Welfare State*, tendo sido nesta altura que se propagaram as iniciativas de criação de políticas públicas, principalmente sociais. Mesmo hoje, o seu estudo é importante pois estas políticas têm impacto direto na vida dos cidadãos.

Segundo WILSON (2006), as políticas relacionam-se com os princípios e prioridades definidas pelo Governo relativamente a um determinado problema. São ações, objetivos e declarações dos governos sobre assuntos específicos, incluindo a forma como as implementam e as explicações dos resultados obtidos. Por outro lado, podem ser também entendidas como um conjunto de objetivos estruturados, de meios e medidas, dos quais os Estados se servem para providenciar determinados bens públicos¹ à sociedade (RODRIGUES, 2010). Pela perspetiva de MÈNY e THOENIG (2015) as políticas públicas são “o produto da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental”. Assim sendo, estas expressam-se na forma de um programa de ação governamental sobre um setor da sociedade ou sobre um determinado espaço geográfico.

Outra definição possível consiste nas políticas públicas como instrumentos de que os Estados se servem para regular, exercer o controlo e moldar a sociedade. Nesta perspetiva, a capacidade de persuasão dos decisores tem um papel de relevo (GOODIN *et al.*, 2006).

¹ Os bens públicos são entendidos como bens e serviços que estão acessíveis a todos, de forma gratuita, cujo consumo ou utilização por “algum protagonista social, económico, cultural, religioso, político” não reduz a disponibilidade do bem ou serviço (RODRIGUES, 2010, pp. 61-62).

Em todas as definições acima existe um elemento em comum: o Estado ou uma autoridade investida de poder político. É certo que as políticas públicas são um produto político e são um método do Estado alcançar os seus fins.

Embora as políticas públicas sejam um produto dos governos, elas provêm de uma criação cultural, iniciando-se e terminando nas pessoas, passando pelas instituições e organizações governamentais (RODRIGUES, 2010). Deste modo, as pessoas são um dos fatores que condicionam a formulação das políticas públicas, como falaremos adiante.

As políticas públicas não são iguais em todos os países, tendo estes particularidades e prioridades diferentes. As características do sistema político, a representatividade dos cidadãos, o grau de competição partidária e o nível de participação eleitoral são alguns dos fatores que influenciam os políticas públicas adotadas por um Estado. Por outro lado, tanto a eficiência/ineficiência como o teor das políticas públicas dependem da capacidade dos Estados em responder às necessidades dos cidadãos (MÈNY e THOENIG, 2015).

A definição de uma política pública segue um processo com cinco fases: a identificação de um problema – este é definido pelo sistema político e colocado na agenda política –; a formulação de soluções – são elaboradas e apresentadas diversas soluções para o problema, de forma a definir o caminho a seguir –; a tomada de decisão – o poder político escolhe uma solução que, conseqüentemente, legitima a política que se vai definir –; a implementação – a política é aplicada e gerida no ambiente –; e, finalmente, a avaliação – analisam-se os efeitos e reações do ambiente à política implementada e procede-se às ajustes necessários ou mesmo à cessação da política, caso os objetivos já tenham sido alcançados (DIEU, 1999). Esta corresponde a uma análise sequencial das políticas públicas.

Esta abordagem sequencial apresenta limitações que conferem um caráter flexível indesejado ao processo. Segundo DIEU (1999), uma limitação prende-se com o facto de as fases se poderem confundir, frisando-se aqui a tomada de decisão como difícil de identificar. Existe, então, a possibilidade da sua ordem não ser respeitada ou ser invertida, podendo a implementação iniciar-se antes de haver uma decisão formal.

Outra questão que se verifica no processo de produção de políticas públicas é a já referida multiplicação dos atores envolvidos, tanto atores públicos como privados. As políticas públicas já não dizem respeito apenas ao Estado, mas também às organizações regionais e internacionais onde estes se inserem e a atores privados que vão ganhando cada vez mais influência. Além destes, os próprios Estados, na sua maioria, compreendem diversos partidos políticos. As políticas públicas são marcantes para todos estes. Isto torna importante haver uma negociação entre os atores envolvidos, de forma a gerar uma espécie de “concertação social”. Este é um passo importante para o sucesso das políticas públicas.

Neste sentido, para além dos fatores já referidos que influenciam as políticas públicas, pode-se dizer que as pessoas também constituem um desses fatores. Os grupos de pressão, os grupos de interesse e os lobbies² são exemplos disto. Estes grupos exercem pressão sobre o poder político em prol do seu interesse, podendo conseguir direcionar uma política pública nesse sentido.

Assim, e havendo a necessidade das políticas públicas de reunir apoio, é importante estimular o envolvimento da sociedade e a cooperação na procura de soluções para os problemas. É através desta participação e apoio que se mede o grau de representatividade e capacidade de resposta do Estado às necessidades da sociedade (INGRAM e SCHNEIDER, 2006).

Para além disso, as políticas públicas são também condicionadas pela vertente económica do ambiente. O investimento numa política pública implica que, a médio-

² Um grupo de pressão consiste num grupo organizado de pessoas quem têm em comum o objetivo de alterar, principalmente, a realidade económica e social. Para isto servem-se de mecanismos não económicos e sociais como greves, manifestações e boicotes.

Um grupo de interesse diz respeito a organizações com, pelo menos, um interesse em comum e orientam a sua ação no sentido desse interesse. Estes grupos podem ser específicos – representam os interesses dos membros, como as ordens profissionais –, promocionais – que atua numa área específica e tentam influenciar o poder político nessa área – ou brigadas de incêndio – são de curta duração e exercem pressão sobre um assunto específico num determinado espaço de tempo.

O Lobby é um “grupo organizado que pela sua influência política, social, económica ou outra tenta levar poderes públicos a efetuarem ações favoráveis aos seus interesses. Os principais meios que utilizam são os contactos diretos ou indiretos, a propaganda e a luta política e social” (CARVALHO, 1998).

longo prazo, este seja compensado pelos *outputs* que resultarem (QUIGGIN, 2006). No entanto, avaliar estes resultados não é algo objetivo, devido à complexidade de certas esferas onde atua o Estado.

A complexidade das políticas públicas também advém, por isso, da dificuldade em medir certos indicadores (FRIEDMAN, 2006), como a (in)segurança, que resultam da reação da sociedade às próprias políticas públicas. No exemplo dado, a percepção da segurança é algo de natureza subjetiva e, por isso, de difícil medição tanto quantitativa como qualitativa.

REIN (2006) afirma que as políticas públicas são complexas pois os seus fins são igualmente complexos. Assim, o desafio assenta mais na reformulação destes, de forma a minimizar os seus inevitáveis conflitos e imprecisão, do que nas formas de os atingir.

Apesar da sua complexidade, é de extrema importância que as políticas públicas tenham claramente definidos os seus objetivos e as metas a atingir. Só desta forma se pode garantir que a avaliação da política irá refletir a sua real eficácia.

Existem variadas formas de avaliar o impacto das políticas públicas. Algumas são experimentais e realizam-se antes da implementação da política, tentando prever o impacto que esta terá, outras realizam-se após a sua implementação e dão azos a alterações nas políticas ou à extinção das mesmas (BOSCH e CANTILLON, 2006). As avaliações realizadas antes da implementação das políticas têm como objetivo ajudar os decisores políticos na sua missão de escolher uma entre várias opções de políticas a implementar; já as que se efetuam posteriormente à implementação permitem avaliar a eficácia e eficiência das políticas públicas avaliadas.

Um exemplo é, no contexto europeu, o mecanismo que avalia as políticas públicas dos estados-membros, o *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC). Este tem como objetivo avaliar os sistemas de proteção social dos estados-membros e constitui uma ferramenta de trabalho dos decisores políticos. Ao mesmo tempo que avalia as políticas após a sua implementação, fornece informação para a tomada de decisão sobre futuras políticas comunitárias. Juntam-se, então, as duas formas de avaliação do impacto das políticas públicas, antes e após a sua implementação.

BOVENS *et al.* (2006) consideram que a avaliação das políticas é “uma ferramenta indispensável de feedback, aprendizagem e, então, melhoria” (p. 320). Denota-se, também, que a avaliação é um elemento de natureza técnica, fazendo uso de instrumentos de medição de eficácia e eficiência, enquanto a primeira fase do processo – a identificação do problema – é de natureza puramente teórica, baseando-se na recolha de informação (FILHO, 1999).

Para além disto, importa definir indicadores precisos, fundamentados e duradores, isto é, que sejam válidos ao longo do tempo e não façam sentido apenas momentaneamente (BOSCH e CANTILLON, 2006). Certamente que a adaptação dos indicadores pode ocorrer sempre que fizer sentido, nomeadamente quando a própria política sofre alterações. No entanto, como já foi referido, para alguns tipos de política cujo objetivo não seja facilmente quantificável, ter este rigor nos indicadores de medida torna-se tarefa difícil.

Importa referir que as políticas públicas não são apenas produtos da ação política, elas demonstram, também, o estado e as características do ambiente socioeconómico e do Estado (MÈNY e THOENIG, 2015). Desta forma, são também uma forma de medir o nível de desenvolvimento do país e de apurar as suas prioridades.

Em suma, as políticas públicas nascem da sociedade enquanto resposta às necessidades da mesma. Elas emanam das instituições políticas, mas estas só tomaram essa decisão formal porque a sociedade assim o exigiu. Após a implementação das políticas públicas, a mesma reage e isso gera alterações nas políticas. O principal fator influenciador e transformador das políticas públicas é, portanto, o ambiente, a sociedade.

I.3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Os Estados são cada vez mais complexos, desde logo devido ao aumento dos assuntos presentes na agenda política, das exigências da sociedade e das relações com outros organismos públicos, privados e internacionais. Deste modo, o Estado vê-se em mãos com a função de gerir os variados setores da sociedade, as expectativas desta e as relações que mantém com outros organismos, como empresas privadas, sindicatos, organizações regionais e internacionais.

Assim sendo, de forma a melhor regular os setores da sociedade e a responder às necessidades da mesma, o Estado apoia-se em políticas públicas. Estas são políticas setoriais e pretendem resolver um problema específico. Aqui inserem-se, então, as políticas públicas de segurança. Apesar do seu carácter setorial, as políticas públicas de diferentes áreas complementam-se e contribuem para a prossecução dos objetivos umas das outras. O mundo atual apresenta interligações entre fenómenos e isto reflete-se nas políticas públicas.

Tendo em conta a multidisciplinidade da segurança, as ações do Estado que influenciam a segurança são inúmeras, nomeadamente no que respeita ao mercado de trabalho, habitação, ambiente e bem-estar social (ALVES, 2010). Conforme FILHO (1999) afirma, o crime, o principal gerador de insegurança, é algo de importância de tal modo elevada que deve ser tratado tanto pelas instituições policiais e judiciais como pelas instituições nas áreas da saúde, da educação, da segurança social, do ordenamento urbano.

A incerteza relativa à origem e à dimensão das ameaças que se enfrentam é uma realidade. Este facto constitui um verdadeiro desafio ao Estado, que, reconhecendo a sua vulnerabilidade, procura adequar as respostas de forma multidimensional (ALVES, 2010). Por esta razão, os Estados associam-se e criam organizações regionais ou internacionais, de forma a que a resposta às ameaças possa ser dada nas várias vertentes, nacional, regional e internacional. Exemplos disto são a UE e a NATO, que iremos tratar posteriormente.

A resposta à crescente procura de segurança é muitas vezes dada através de políticas públicas de segurança. Estas devem assentar numa base de gestão de riscos e de expectativas, tendo em conta que provêm de necessidades da sociedade e esta tem exigências (CLEMENTE, 2015). Deste modo, observou-se o crescimento das políticas públicas de segurança nas últimas décadas, o que constituiu uma das mais significativas inovações no que respeita à prevenção criminal e segurança comunitária, mudando a forma como estes fenómenos eram geridos (CRAWFORD, 2009a).

Mais uma vez, deparamo-nos com a dificuldade de definição do conceito que nos propomos estudar. As políticas públicas de segurança juntam os dois conceitos que já tratamos com as dificuldades inúmeras. Por isso, definir políticas públicas de segurança não é tarefa mais fácil do que definir segurança ou política pública, no entanto, tentaremos trazer os contributos mais valiosos para um melhor entendimento do conceito.

DIEU (1999) entende por políticas públicas de segurança o “conjunto mais ou menos coerente de decisões e medidas tomadas pelas autoridades políticas legítimas, cujo objetivo, expressamente definido, é alcançar, através da mobilização das instituições securitárias de regulação social e, caso necessário, de outras parcerias públicas e privadas (comunidades locais, associações, empresas...), uma resposta efetiva às diversas formas de insegurança induzidas pelo fenómeno delinquente” (p. 30).

Após dar a sua definição, o autor esclarece alguns pontos da mesma. Começa pela utilização do plural, que demonstra a heterogeneidade das políticas públicas de segurança no que concerne às suas concretizações. A ação de segurança pública apresenta-se como uma função de regulação social, continuando o papel principal a ser desempenhado pelas instituições policiais, apesar do alargamento da segurança a outros atores. As políticas públicas de segurança devem ser distinguidas das políticas públicas judiciais e penitenciárias pois, embora recorram às mesmas instituições e mecanismos, o objetivo das primeiras é combater e prevenir a fonte de insegurança e o das segundas é punir as ações que provêm dessa fonte. Assim, as políticas públicas de segurança devem focar-se na análise da ação e função policial (DIEU, 1999).

Noutra perspetiva, ROCHÉ (1998 citado por DIEU, 1999) define as políticas públicas de segurança como “um conjunto de disposições legislativas e regulamentares

tomadas para gerir o campo da segurança, bem como as ações ou programas públicos implementados pelos representantes eleitos locais e nacionais, pelas administrações sozinhas ou em parceria com outros parceiros associativos ou comerciais. Elas dirigem-se aos autores da violência, mas também às vítimas e à opinião pública”.

Por sua vez, OLIVEIRA considera as políticas públicas de segurança como “um conjunto mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas e pelas Administrações, com o objetivo de fornecer uma resposta efetiva às diversas formas de insegurança, através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados”³.

De uma maneira geral, as políticas públicas de segurança têm como objetivo dar resposta às necessidades securitárias dos cidadãos, nomeadamente à insegurança sentida. Este facto levanta uma questão: de que forma se obtém a esse resultado? Segundo FILHO (1999), as políticas públicas de segurança não têm como objetivo mudar a mentalidade predominante na sociedade, pois é exatamente esta que cada vez mais confere importância acrescida à segurança. O propósito destas políticas centra-se em orientar os comportamentos dos indivíduos, dando a conhecer as suas consequências, nomeadamente as que resultam do cometimento de um crime.

Por outro lado, as políticas públicas de segurança podem ter como objetivo não tanto o aumento do sentimento de segurança, mas mais o aumento da eficiência da ação policial através de respostas inovadoras (CLEMENTE, 2015).

Como referido anteriormente, as políticas públicas devem reger-se por metas e objetivos claramente definidos. No caso das políticas públicas de segurança, defendemos que os objetivos não só devem ser claros como devem ser específicos. Tendo em conta a dimensão do conceito “segurança”, ter apenas uma política pública que trate desta questão como um todo é impensável. É necessário que as variadas vertentes do conceito sejam objeto de políticas públicas diferentes. Dando alguns exemplos, uma política terá como objetivo a redução da criminalidade jovem, outra a diminuição da violência no desporto, outra o combate ao terrorismo.

³ Vide Entrevista n.º 1 do Apêndice I.

Uma vez que muitas das ameaças que hoje enfrentamos são de difícil definição, como veremos mais à frente, também a formulação de políticas públicas de segurança para o seu combate se torna complexa. Como vimos, a segurança compreende um leque muito vasto de outros conceitos e estes, por sua vez, abrangem variados elementos. FILHO (1999) dá o exemplo da violência, que compreende variados e diferenciados comportamentos, e do crime, que é um conceito vasto que vai desde o furto ao homicídio. Esta diversidade constitui uma dificuldade na formulação de políticas públicas de segurança.

A multiplicidade de atores envolvidos, hoje em dia, nas políticas públicas e na segurança obriga a que haja uma participação das administrações locais, sociedade e restantes *stakeholders*, para que as políticas públicas de segurança sejam eficazes. CRAWFORD (2009a, p. XV) afirma que uma das características do combate ao crime são estas, como as chama, “parcerias preventivas”.

Numa época de paz, algo muito prezado pelos europeus devido à sua dura história, e com o crescimento das incertezas e das ameaças do mundo moderno, na Europa observou-se uma mudança do referencial. Por isso, a multi-dimensionalização do conceito de segurança provocou a falência do modelo de Estado-providência e ao mesmo tempo a emergência de uma nova fase de políticas públicas de segurança (CORREIA e DUQUE, 2011, p. 40), marcada por um referencial de ação preventivo.

Deste modo, às políticas públicas judiciais e penais sobrepuseram-se as políticas públicas de segurança e as sociais, associadas umas às outras. Reconheceu-se, então, a importância das políticas sociais para o aumento da segurança, nomeadamente para a prevenção do crime. Com isto, o objetivo seria incidir primeiramente na questão social, como, por exemplo, na delinquência, e com isto conseguir reduzir os riscos que esse perigo social pode representar.

Esta base preventiva vem, então, no sentido de “agir de modo a reduzir a frequência ou a gravidade da prática delitual” (CLEMENTE, 2015, p. 98). Assim, identificados os perigos, atua-se de forma a dissuadir as ações criminosas, mitigando os riscos. Neste sentido, é bastante importante a recolha e troca de informações pois estas permitem conhecer as necessidades e os receios da sociedade e até saber os locais onde o sentimento de insegurança é maior. Isto revela-se essencial para a ação policial, uma

vez que lhes permite saber onde se deve atuar e de que forma – mais ostensiva ou mais discreta.

Outro aspeto importante a ter em conta na formulação de políticas públicas de segurança é a perceção do próprio conceito de segurança. Aqui não está em causa a definição do conceito, mas o sentimento de (in)segurança de cada um. A sociedade é heterogénea, por isso, no mesmo local uns podem sentir-se seguros e outros inseguros.

No capítulo anterior referimos a importância da avaliação das políticas públicas e referimos as dificuldades inerentes à mesma. No caso das políticas públicas de segurança, uma grande dificuldade consiste na medição do sentimento de (in)segurança, uma vez que este é subjetivo e difícil de aferir. Conforme afirma CLEMENTE (2015), estas políticas devem ser avaliadas numa perspetiva de necessidades colmatas e não de resultados atingidos.

Com o alargamento do conceito de segurança e as crescentes relações internacionais que se estabelecem, assiste-se a uma abertura de canais de troca de informação e conhecimento entre países. Isto verifica-se também com as políticas públicas de segurança, dando origem à mútua influência entre políticas de países diferentes ou até mesmo à transferência das mesmas, assunto que iremos aprofundar num próximo capítulo.

CAPÍTULO II: A SEGURANÇA NA UNIÃO EUROPEIA

II.1. UM OLHAR SOBRE OS ANTECEDENTES

O fim da II Guerra Mundial mostrou que a integração europeia em todas as esferas, ou pelo menos no máximo de esferas possíveis, era indispensável (GUEDES, 2003). Surgiram, então, as primeiras tentativas de unir a Europa também pela segurança e defesa.

Primeiramente o medo do rearmamento alemão e, de seguida, a ameaça proveniente da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) tornaram emergente uma defesa europeia eficaz. Aliados dos países da Europa Ocidental, os Estados Unidos da América (EUA) concordaram em participar nesta defesa, assinando o Tratado do Atlântico Norte, em 1949 (FERNANDES, 1992). Formou-se, assim, a NATO, que será aprofundada no capítulo II.3.

A 9 de maio de 1950, ROBERT SCHUMAN, Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, dá o primeiro passo para a criação da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) através do que ficou conhecido como a Declaração Schuman. Nesta, o ministro francês pretendeu apaziguar a relação Alemanha-França, colocando o carvão e o aço em produção comum pelos dois países, evitando conflitos armados os mesmos.

O Tratado de Paris, em 1951, vem instituir formalmente a CECA. Assinado pela Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e pelos Países Baixos, este tratado tinha como principais objetivos melhorar o nível de vida das populações e manter a paz. Para isto, permitiu a livre circulação e o livre acesso às matérias-primas, regulados por uma Alta Autoridade. A ideia de SCHUMAN materializou-se e construiu-se a primeira instituição de natureza supranacional na Europa, que serviu de base à construção da UE.

Aproveitando a corrente da CECA e considerando que a defesa na Europa apenas seria atingida através de uma integração europeia nessa esfera, a França defendeu a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED). Esta constituía-se num exército integrado, sob um comando comum e subordinado à NATO no plano estratégico e no alistamento de tropas. O projeto da CED foi incorporado no Tratado de Paris, em 1952,

no entanto, o próprio parlamento francês rejeitou-o, em 1954 (FERNANDES, 1992). Esta foi a primeira tentativa de unir a Europa pela segurança e defesa, mas que não vingou.

Como forma de incluir, finalmente, a Alemanha na defesa europeia, assiste-se à criação oficial da União da Europa Ocidental (UEO), em 1955, com o objetivo de fomentar a cooperação na defesa e na política externa (FERNANDES, 1992). A UEO revelou-se mais um projeto que ficou aquém das expectativas. Esta viu os seus objetivos defensivos serem absorvidos pela NATO, os socioculturais pelo Conselho da Europa, em 1960, e os económicos pela CEE, em 1970 (GUEDES, 2003). Nesta altura, a defesa europeia ficou totalmente na esfera da NATO, ficando a Europa dependente de Washington.

No entanto, em 1984, assiste-se à reativação da UEO, pelo meio da Declaração de Roma. Nesta, os estados-membros comprometeram-se a fazer melhor uso da UEO de forma a fomentar a cooperação e a harmonia na esfera das políticas de segurança (artigo 3.º da Declaração de Roma de 1984). Esta voltou a ser reforçada com a assinatura da Plataforma de Haia, a 27 de outubro de 1987, sobre os interesses europeus em matéria de segurança. Aqui refere-se a defesa do Ocidente, o controlo de armas e desarmamento e o diálogo e cooperação entre o Este e o Oeste, como responsabilidades da UEO.

Apesar deste reforço, a UEO apresentava limitações, nomeadamente a dependência dos meios da NATO e o seu papel na relação UE-UEO-NATO, que se revelava complexa e de difícil coordenação (ALBUQUERQUE, 2009). Estes fatores resultaram no fim da UEO.

Em 1970 foi apresentado o Relatório Davignon, que expunha a necessidade de os Estados-membros se consultarem no plano da política externa. Este deu origem à Cooperação Política Europeia (CPE), formalizada através do Ato Único Europeu (AUE) em 1987. Este diploma reconheceu a importância da segurança europeia para tornar mais estreita a cooperação em matéria de política externa, tendo a cooperação de se estender às vertentes política e económica da segurança (artigo 30, n.º 6, alínea a) do Ato Único Europeu).

Descendente da Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa (CSCE) de 1975, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) é

outro fórum sobre segurança onde a UE, desde cedo, se integrou. Esta tem como objetivos promover a estabilidade, paz e democracia na Europa, através do diálogo e da partilha de valores e de boas práticas no âmbito da segurança. Esta assenta numa *comprehensive approach*⁴ da segurança abrangendo as esferas político-militar, económica e ambiental e de direitos humanos. Tendo como base a cooperação, nomeadamente na prevenção de conflitos, gestão de crises e recuperação pós-conflito, esta organização ajuda a transpor diferenças e a reforçar a confiança entre os Estados. Atualmente, a OSCE conta com 57 países participantes da Europa (estando todos os estados-membros da UE incluídos), da Ásia Central e da América do Norte.

Em 1975 iniciou-se a cooperação intergovernamental europeia nas áreas da imigração, do asilo e da cooperação policial e judiciária. Neste sentido, foi criado o Grupo Trevi por 12 estados-membros, em 1976, com o objetivo de combater o terrorismo e de promover a cooperação policial. Este grupo juntava os Ministros e Altos-Funcionários dos Ministérios da Justiça e do Interior/Administração Interna dos estados-membros.

Neste projeto foram definidos cinco grupos de trabalho: o Trevi 1, com o principal objetivo de combate ao terrorismo; o Trevi 2, focado no conhecimento científico e técnico e na formação policial; o Trevi 3, centrado na segurança na aviação civil; o Trevi 4, com o foco na segurança das instalações e transportes nucleares; e o Trevi 5, onde se iriam definir medidas de contingência em caso de emergências (BUNYAN, 1993). Este foi outro projeto que não correu conforme se perspetivou, apenas os dois primeiros grupos de trabalho se efetivaram, ficando os restantes sem efeito, à exceção do Trevi 3, que ganhou novos contornos.

O grupo de trabalho Trevi 1 instituiu a redação de relatórios sobre a experiência adquirida com incidentes terroristas, a troca de informação sobre os procedimentos seguidos para lidar com ataques terroristas, de forma a melhorar a cooperação em caso

⁴ “The comprehensive approach is both a general working method and a set of concrete measures and processes to improve how the EU, based on a common strategic vision and drawing on its wide array of existing tools and instruments, collectively can develop, embed and deliver more coherent and more effective policies, working practices, actions and results.” *Council Conclusions on the EU’s Comprehensive Approach*, Bruxelas, 12 de maio de 2014.

de ataques que envolvam mais do que um país, e o estabelecimento de pontos de contacto para intercâmbio de informação sobre terrorismo. Adicionalmente, este grupo absorveu o objetivo do Trevi 3, a segurança na aviação civil. No Trevi 2, os estados-membros comprometeram-se a dar informação sobre o nível de condições técnicas e de formação e a promover a troca de informação. Neste sentido, centrou-se nas áreas do equipamento e da formação policial, da ordem pública, da ciência forense e dos programas de investigação. Já o Trevi 3, viu os seus objetivos alterados, só tendo sido iniciado em 1985. Passou, então, a ter como foco o crime organizado, nomeadamente ao nível estratégico, tático e técnico. Para além disso, debruçou-se sobre o tráfico de droga, os assaltos à mão armada, a proteção de testemunhas e a formação específica para o combate ao crime organizado violento (BUNYAN, 1993).

O Grupo Trevi é considerado a génese do que é hoje o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, lançando as primeiras ideias que lhe deram origem.

O Ato Único Europeu e o Tratado de Maastricht (posteriormente abordado em profundidade) introduziram a dimensão política na integração europeia. Esta dimensão significa a entrada das vertentes da política externa, justiça e cidadania no seio da UE (DEHAENE, 2009). A integração política consiste na harmonização das políticas dos estados-membros com vista a todos seguirem a mesma linha de pensamento e produzirem uma ação comum nas várias áreas da sociedade. Estando a integração política efetivada, os países ficam mais unidos e a confiança entre os mesmos aumenta.

Neste contexto, a segurança europeia passou a basear-se na ideia de que era necessária a integração como forma de evitar a fragmentação. A vontade de acelerar a integração europeia aumentou com o final da Guerra Fria e com as potenciais ameaças que surgiam no Este europeu (WAEVER, 1996).

Mais tarde, com os acontecimentos de 2001 e o reconhecimento da transnacionalidade das ameaças, a UE uniu esforços para criar uma abordagem compreensiva e multidisciplinar da segurança. Assim, o combate às ameaças seria feito através da coordenação das políticas da União, ou seja, da coordenação dos pilares (BRANDÃO, 2010). Tendo em conta a interligação entre as várias áreas da sociedade e coordenando todas as políticas no sentido de fazer frente às ameaças e à insegurança, efetiva-se, então, a *comprehensive approach* da segurança na UE.

Em 2003, com a criação da Estratégia Europeia em matéria de Segurança (EES), segundo ELIAS (2012), mostrou-se a vontade dos estados-membros em conceberem “missões conjuntas, complementares, flexíveis, adaptáveis e em parceria” (p. 3), de forma a responder às ameaças com maior eficácia. Esta constitui um avanço muito relevante e importante para a segurança europeia, sendo por isso que iremos aprofundar esta Estratégia num outro capítulo.

Neste contexto, formou-se a premissa de que o fator responsável pela existência de segurança na Europa foi a criação da UE. Sem a União como um fórum de discussão de ideias e como o principal proporcionador da prossecução conjunta dos interesses comuns, não existiria a paz que vivemos hoje. Esta é fruto da integração política, que fomenta o diálogo e permite uma harmonização de abordagens a vários níveis.

II.2. O PAPEL DA EU NA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Analisar a UE enquanto ator na cena internacional obriga a que se tome uma posição relativamente a este papel. Sendo a União formada por um conjunto de países, podemos assumi-la como um ator único? Neste estudo a perspetiva será essa, não deixando de reconhecer, porém, as múltiplas realidades que constituem a UE. Esta posição prende-se com a natureza do objeto de estudo, sendo estas as políticas públicas de segurança que se constituem no seio da UE e não em cada um dos países que a integram.

Tendo surgido como uma comunidade económica, a capacidade da UE de atuar internacionalmente na esfera económica era evidente. No entanto, no que concerne à segurança e à defesa, o desenvolvimento de políticas coerentes mostrou-se um processo moroso. Só nos anos 70, surgiram na comunidade europeia uma série de mecanismos que pretendiam coordenar as políticas externas dos Estados aderentes, no entanto, isto não correspondia a uma verdadeira política comunitária. Assim, os mecanismos criados não foram postos em prática pelos estados-membros (SMITH, 2001).

A viver debaixo do manto protetor da NATO, a União reuniu as condições necessárias para desenvolver a integração económica e política, não incluído nesta, por isso, as questões de segurança e defesa.

No entanto, o poder económico demonstrado pela UE aumentou as expectativas externas sobre o seu papel no contexto internacional. Os países terceiros vizinhos pretendiam apoio na prevenção de conflitos e na reconstrução das áreas problemáticas, e os EUA pressionavam os estados-membros a investir mais na segurança (DUKE e OJANEN, 2006). Até no Novo Conceito Estratégico da NATO, em 1991, se reconhecia a importância da criação de uma identidade europeia de segurança e defesa. Criavam-se, então, condições favoráveis para a afirmação da UE na segurança internacional.

A sua capacidade económica e influência desta na segurança internacional resultaram no desenvolvimento do *soft power* da UE. Assim, através de incentivos económicos e de mercado, a UE conseguia promover mudanças políticas e a assistência para mitigação dos conflitos (DUKE e OJANEN, 2006). Desta forma, UE era uma

potência civil⁵, apesar de tentar desenvolver as suas capacidades militares e civis – missões policiais e missões de treino policial – partilhadas (WALLACE *et al.*, 2005).

A UE confiava a sua defesa à NATO, apostava na cooperação internacional, desenvolvia as suas políticas e instrumentos económicos e sociais de forma a gerar segurança e aprofundava o carácter supranacionais dessas políticas. Daqui, a vertente militar era residual.

Pode-se dizer que a União tinha um papel na segurança internacional se se olhasse para o conceito de segurança no sentido mais alargado. Era no plano da segurança em sentido estrito, tradicionalmente militar, que se encontravam as limitações europeias.

Com os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, o contexto político dos estados-membros da UE alterou-se, precipitando-se a implementação de medidas de prevenção e resposta às ameaças reconhecidas (ALVES, 2010), tendo havido também, para isso, uma pressão da parte dos EUA. Foi então que se confirmou, para os estados-membros, que a influência internacional passava também pelo poder de usar a força, e não só pelo domínio diplomático e económico (DUKE e OJANEN, 2006).

As operações desenvolvidas pela UE no âmbito da gestão de crises demonstraram, por um lado, a natureza civil das missões e, por outro, o alcance internacional da UE, sendo as missões fora da União mais numerosas do que as dentro desta. Segundo TARDY (2009), houve uma evolução da UE de ator regional para ator global, devido à capacidade de se projetar em termos securitários na Ásia ou na África.

É na Estratégia Europeia de Segurança que a UE se assume e autointitula de “ator global”, como irá ser referido posteriormente.

O Tratado de Lisboa veio conferir à UE personalidade jurídica, reforçando a sua capacidade de negociação, permitindo-lhe celebrar tratados internacionais. Segundo

⁵ “Uma entidade política pode ser definida como potência civil por não ter intenção e não ser do seu agrado, por várias razões históricas ou estruturais, tornar-se numa clássica potência político-militar, perseguindo os seus objetivos internacionais de paz por outros meios.” (TELÓ, 2004, p. 60 citado por COSTA, 2011).

BRANDÃO (2010), este acentua a prioridade dada à segurança na agenda europeia e, conseqüentemente, a gradual construção do ator internacional nesta esfera.

É evidente que a UE desenvolveu e aumentou o seu papel na segurança internacional, no entanto, ainda há algum caminho a percorrer para que esse papel se reforce e seja reconhecido por todos. Segundo OLIVEIRA⁶, a UE ainda enfrenta um grande desafio que se prende com a capacidade de falar a uma só voz no que respeita às questões de Segurança e de Defesa. Todavia, um passo importante já foi dado no Tratado de Lisboa com a criação do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).

Apesar dos esforços já referidos de construção e expansão da vertente militar europeia, a UE continua a ser uma potência essencialmente civil, utilizando meios não-militares para a prossecução dos seus objetivos securitários. Um exemplo disto é a Política Europeia de Vizinhança (PEV), na qual a UE promove a democracia e a paz através da diplomacia, do diálogo e da cooperação em diversas áreas⁷ com os seus países vizinhos. Assim, garante a segurança e paz na área mais próxima das suas fronteiras externas e, conseqüentemente, a sua própria segurança e paz.

A UE revelou-se um ator com influência na sua vizinhança e com um papel acrescido aos níveis regional e global, através uma abordagem multilateral (TELÒ, 2006).

A necessidade do reforço do papel da EU na segurança internacional foi reconhecida recentemente na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE, de 2016. Nesta refere-se a crise e instabilidade vivida na vizinhança da União como principal problema a ser gerido por uma UE mais forte. Determinam-se, então, as três bases que a UE deve desenvolver: uma Estratégia, uma visão partilhada e uma ação comum.

É cada vez mais reconhecida a multidisciplinaridade da segurança, e, por isso, a necessidade de coordenação das esferas política, diplomática, social, económica e

⁶ Vide Entrevista n.º 1 do Apêndice I.

⁷ Comércio, Energia, Transportes, Inovação e Investigação Científica, entre outras.

militar para fazer frente aos desafios securitários e promover a paz. No entanto, a UE continua a apoiar-se fundamentalmente nas primeiras quatro. Na nossa opinião, este é o cunho da UE na segurança internacional, enfrentar os desafios securitários pela via civil, e continuará a ser.

II.3. A QUESTÃO UE vs NATO

A UE, como organização internacional, estabelece relações com outros países e organizações. Algumas destas relações são fundamentais para as políticas da UE, exigindo uma gestão permanente e criando desafios e oportunidades (SMITH, 2001). Será aqui que se insere a relação UE-NATO.

Ao mesmo tempo, não se pode falar da segurança na Europa sem se referir a NATO e o papel desta nessa segurança. Por esta razão, GUEDES (2003) defende que a posição da UE no contexto internacional tem sido influenciada pela NATO.

Aquando o final da II Guerra Mundial reconhecia-se as limitações europeias no que respeitava à segurança. Já no outro lado do Atlântico, os EUA eram uma das potências militares mundiais e, por isso, tinham uma capacidade militar inimaginável para a Europa.

Em 1949, a Bélgica, França, Grã-Bretanha, Holanda e Luxemburgo aliaram-se aos EUA, coordenando a política externa e de defesa, através do *North Atlantic Treaty*. Neste tratado as partes afirmam estar “determinadas a salvaguardar a liberdade, herança comum e a civilização dos seus povos, fundados nos princípios da democracia, liberdade individual e Estado de direito.”, e pretendem “unir os seus esforços para a defesa coletiva e para a preservação da paz e da segurança” (TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 1949).

A celebração do tratado deu origem à NATO, organização político-militar que dá corpo ao próprio tratado (GUEDES, 2003). Esta é uma organização intergovernamental que não implica a perda de soberania e independência dos estados-membros (ALBUQUERQUE, 2009) e que usa meios políticos e militares para atingir os seus objetivos.

Como já referimos anteriormente, a NATO e, por isso, os EUA, foram os principais responsáveis pelo crescimento exponencial da integração europeia, que só pôde acontecer pois “a preponderância dos Estados Unidos numa NATO (...) tornou possível que os Estados europeus deixassem de viver obcecados com o equilíbrio de

coligações que garantissem a sua segurança uns em relação aos outros e a de todos relativamente a um Mundo exterior marcadamente hostil.” (GUEDES, 2003, p. 39).

Assim, com a primazia da NATO na segurança da Europa, Washington era o principal ator na área da política externa e da segurança europeias. A segurança europeia estava, então, dependente dos Estados Unidos da América.

Só a partir dos anos 70 é que a Europa tenta diminuir esta dependência securitária e defensiva. Deste modo, assiste-se a uma tentativa de coordenação das políticas externas através da já referida Cooperação Política Europeia (ALBUQUERQUE, 2009), estendendo a cooperação às vertentes política e económica da segurança.

Apesar deste avanço, a NATO não perdeu a importância que tinha conquistado, tendo um papel determinante em certos momentos da história europeia. Dois momentos relevantes foram a queda do muro de Berlim e a transição dos regimes autoritários para a democracia.

Neste novo contexto, a vertente de consulta e coordenação de políticas da NATO foi essencial, estabelecendo esforços para mitigar os riscos de crises que afetassem a segurança europeia (ALBUQUERQUE, 2009).

A queda do muro de Berlim marcou, também, uma nova era na segurança europeia. Sem os perigos associados à União Soviética e com a democracia a crescer na Europa, a NATO perdeu parte do seu propósito.

Assiste-se, assim, ao Novo Conceito Estratégico da NATO, em 1991. Identificaram-se novos riscos e desafios securitários multifacetados e multidirecionais que formavam um novo contexto. Este veio confirmar a solidez e eficácia da Aliança e permitir a conceção de uma estratégia incluindo uma *comprehensive approach*⁸ da segurança (*The Alliance's New Strategic Concept*, 1991).

⁸ A *comprehensive approach* na NATO foi materializada pela aposta em três pontos considerados fundamentais da sua política de segurança: diálogo, cooperação e manutenção da capacidade de defesa coletiva. Com o diálogo pretendia-se estabelecer relações pacíficas com os países fora da Aliança, nomeadamente da União Soviética e da Europa Central e de Leste, e a troca de informação de segurança. A cooperação consistia no reconhecimento dos interesses securitários comuns entre os estados-membros e até outras nações e na importância de estes serem tratados pelos interessados, em conjunto. E a

Este novo conceito aprovou a criação de uma força multinacional europeia, no entanto, também reafirmou o primado da NATO como fórum de cooperação da defesa (WALLACE *et al.*, 2005).

Esta força multinacional europeia formou-se na Conferência de Berlim de 1996 com o nome de Identidade Europeia da Segurança e Defesa (IESD). Sob o comando da UEO, mas utilizando os meios e capacidades da NATO, a IESD tinha como incumbência a gestão das missões de manutenção de paz⁹. Instituído dentro da NATO, este dispositivo vem responder à necessidade de reduzir a dependência defensiva da UE, passando esta segunda a partilhar responsabilidades securitárias com a primeira.

O foco da NATO continua a ser a segurança dos seus membros, mas passa a ter uma abordagem mais preventiva. Agir em territórios em conflito, potenciais geradores de instabilidade na Europa tornou-se a principal forma de prosseguir o fim da organização.

A 16 de dezembro de 2002, a UE e a NATO assinam uma declaração sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (*EU-NATO Declaration on ESDP*), onde estabelecem uma estratégia relativamente à sua relação. Esta deve, por isso, basear-se na parceria, de forma às duas organizações contribuírem para a gestão de crises, complementando-se; na consulta, diálogo, cooperação e transparência mútua; na igualdade e consideração pela autonomia de decisão; no respeito pelos interesses das organizações e dos seus estados-membros; no respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas¹⁰; e coerência, transparência e reforço mútuo no desenvolvimento dos requisitos de capacidades militares comuns à UE e à NATO.

manutenção da capacidade de defesa coletiva assentava na necessidade de os estados-membros terem essa capacidade com o objetivo de prevenir ataques aos estados-membros, sendo a mesma uma forma de desincentivar o recurso à força.

⁹ Incluem-se, aqui, as Missões de Petersberg.

¹⁰ *Cfr.* Artigo 2.º da Carta das Nações Unidas: “A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no art. 1.º, agirão de acordo com os seguintes princípios: 1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros; 2. Os membros da Organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente Carta; 3. Os membros da Organização deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de

Nesta declaração, a NATO vem reafirmar a importância de um papel reforçado da UE no âmbito da gestão de crises, que contribuiu para a vitalidade da Aliança.

A NATO e a UE são organizações que se complementam. Esta complementaridade advém da indiscutível capacidade militar da primeira que é completada pela força política, diplomática, económica e social da segunda (PINTO, 2009).

É uma realidade que a Doutrina dos 3D (*no decoupling, no duplication, no discrimination*) de MADELEINE ALBRIGHT¹¹ permanece até aos dias de hoje. *No decoupling* consiste na não separação da segurança europeia do quadro da Aliança; *no duplication* pretende garantir que não existe duplicação de capacidades, ou seja, que a UE gaste os seus recursos a criar capacidades que a NATO já tem; e *no discrimination*, que se prende com a possibilidade de os países membros da NATO e não participantes permanentes da Política Comum de Segurança e Defesa participarem nas missões desta, apesar da sua autonomia em relação à Aliança.

Deste modo, muitos referem que a segurança na UE não existiria sem a NATO. ALBUQUERQUE (2009) refere mesmo a “indivisibilidade” da segurança dos estados-membros da NATO (p. 21). Segundo BORGES (2004), o equilíbrio entre a tão desejada paz e progresso depende de prioridades económicas e políticas. No entanto, considera que este equilíbrio só é possível com segurança e que esta está e continuará no domínio dos EUA.

modo a que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas; 4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas; 5. Os membros da Organização dar-lhe-ão toda a assistência em qualquer ação que ela empreender em conformidade com a presente Carta e abster-se-ão de dar assistência a qualquer Estado contra o qual ela agir de modo preventivo ou coercitivo; 6. A Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais; 7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII”.

¹¹ 64.^a *Secretary of State* dos Estados Unidos da América.

Assim sendo, a integração da defesa europeia, já referida no capítulo II.1., não pôde ser efetivada sem que antes se apurasse os efeitos da mesma na relação NATO-UE (WALLACE *et al.*, 2005). Apesar das posições contra o desenvolvimento da defesa europeia devido ao receio de a UE entrar em conflito com a NATO, a UE desenvolveu parte da sua defesa de forma autónoma, mas sempre com a segurança de que esta era complementar à NATO e não concorrente.

A relação entre a UE e a NATO assenta, então, nos valores de compromisso e cooperação. As duas organizações utilizam os seus recursos racionalmente, promovendo a eficiência e a eficácia da NATO e da Política Comum de Segurança e Defesa.

Como já referimos neste estudo, a NATO permitiu o desenvolvimento da UE, tendo assegurado a segurança europeia enquanto a última aperfeiçoava e expandia o processo de integração. A nossa posição assenta, por isso, na complementaridade das duas organizações e nunca na competição entre elas. Se sem a NATO a União não seria o que é hoje e mantendo-se a necessidade de colaboração entre as duas, uma vez que a capacidade securitária da UE ainda não é autossuficiente, separar as organizações traria consequências para as quais a União não está preparada.

CAPÍTULO III: A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

III.1. DE MAASTRICHT A NICE

Reconhecendo o peso da dimensão económica da CEE comparativamente à dimensão política, (FERNANDES, 1992) e o facto de as questões de segurança nacional e da política externa serem essenciais para a integração europeia (WALLACE *et al.*, 2005), os estados-membros decidiram criar institucionalmente uma política relativa aos assuntos externos e à segurança.

A Política Externa e de Segurança Comum foi criada em 1992, pelo Tratado de Maastricht¹². Com esta pretendia-se uma europeização das políticas de segurança dos estados-membros da UE, de forma a tornar as suas ações nesta esfera mais coerentes.

Este tratado já viu três revisões. A primeira pelo Tratado de Amesterdão, em 1997, devido ao avanço da integração europeia. Segundo LOPES (1999), este tratado representou uma progressão no “processo de comunitarização da PESC”, uma vez que inseriu as matérias de defesa nos princípios e orientações gerais desta política, como se irá verificar (p. 359). Amesterdão também deu origem a uma “sinergia inter-pilares” entre o 1º e o 2º Pilares, passando o primeiro a ter um papel sobre a prevenção de conflitos e o *peacebuilding*¹³. Isto ajudou a desenvolver o papel da UE enquanto ator na segurança internacional (CONSTANTINO, 2016, p. 42).

A segunda revisão, feita pelo Tratado de Nice em 2001, que teve como objetivo solucionar questões que a primeira não conseguiu; e a terceira, pelo Tratado de Lisboa, em 2007, que será abordado do subcapítulo seguinte.

¹² Também denominado como Tratado da União Europeia (TUE), este Tratado cria a União Europeia que assenta em três pilares: 1º Pilar – Comunidade Europeia; 2º Pilar – Política Externa e de Segurança Comum; 3º Pilar – Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal. Desta forma, assiste-se a uma separação da segurança externa e interna, a primeira no 2º Pilar e a segunda do 3º Pilar.

¹³ *Peacebuilding* compreende intervenções externas concebidas para prevenir a eclosão ou o regresso do conflito armado (BARNETT *et al.*, 2007).

Constituindo o 2ª Pilar da UE, a PESC pretende reforçar a posição europeia na cena internacional e instituir gradualmente uma política de defesa comum (artigo 2.º do TUE, revisto pelo Tratado de Amesterdão).

Os objetivos da política seriam salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais e a independência da UE; reforçar a segurança da União e dos estados-membros; manter a paz e reforçar a segurança internacional; fomentar a cooperação internacional; e reforçar e desenvolver a democracia, o Estado de direito, o respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais (artigo 11.º do TUE, revisto pelo Tratado de Amesterdão). (FERNANDES, 1992).

Estes objetivos seriam prosseguidos pela UE através da definição dos “princípios” e “orientações gerais” da PESC¹⁴, decisão “sobre as estratégias comuns”¹⁵, adoção de “ações” e “posições comuns”¹⁶ e reforço da “cooperação sistemática entre os estados-membros na condução da política”¹⁷ (artigo 12.º do TUE, revisto pelo Tratado de Amesterdão).

O TUE prevê a criação gradual de uma política de defesa comum, como já foi referido. Nesta estão inseridas as “missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz” (artigo 17.º, n.º 2 do TUE, revisto pelo Tratado de

¹⁴ Definidos pelo Conselho Europeu. São normas fundamentais e constitucionais na esfera da PESC, incluindo as que têm implicações no domínio da defesa (LOPES, 1999).

¹⁵ Decididas pelo Conselho Europeu e executadas pelo Conselho de Ministros através da votação por maioria qualificada, de forma a garantir a flexibilidade necessária na política externa. São planos a longo prazo das ações a intentar de acordo com os princípios e orientações gerais. Consideram-se comuns por recaírem em domínios onde os Estados-membros têm interesses relevantes em comum (LOPES, 1999).

¹⁶ As ações incidem sobre situações específicas onde é necessária uma ação operacional da UE. Já as posições são responsabilidade do Conselho e determinam uma abordagem global perante uma questão específica, por parte da UE (LOPES, 1999).

¹⁷ Internamente, pretende-se cooperação através de informações mútuas e concertação no âmbito do Conselho (artigo 16.º do TUE, revisto pelo Tratado de Amesterdão). Externamente, é efetivada pelas missões diplomáticas e consulares dos Estados-membros e pelas delegações da Comissão em países terceiros. Procura-se, deste modo, garantir a execução das posições e ações comuns, havendo intercâmbio de informações e avaliações entre as missões e delegações (LOPES, 1999).

Nice). Contudo, segundo LOPES (1999), isto não leva necessariamente a uma defesa comum.

A política de defesa comum seria definida gradualmente com a participação da UEO, que proporcionaria capacidade operacional à UE e apoiaria os assuntos da PESC no domínio da defesa (artigo 17.º do TUE, revisto pelo Tratado de Amesterdão). No entanto, a defesa na Europa continuaria a ser primeiramente da responsabilidade da NATO, tendo a UEO intervenção apenas quando a UE a solicitasse.

No contexto de Amesterdão, o papel da UEO pouco mudou. Isto denotou-se com a anexação ao TUE do “Protocolo relativo ao artigo J.7. do Tratado da União Europeia” onde apenas se refere que após um ano da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a UE e a UEO deveriam instituir medidas de “reforço da cooperação recíproca”. Já em Nice, as referências relativas à UEO foram retiradas do artigo 17.º, antigo artigo J.7¹⁸.

Nos primeiros anos da PESC, os resultados ficaram aquém do esperado. Segundo DAVID (2010), este balanço negativo conjugado com as mudanças na geopolítica decorrentes da queda do comunismo, a reunificação da Alemanha, os conflitos na ex-Jugoslávia e o terrorismo internacional, criaram a necessidade de reforçar a operacionalidade da política. Assim, o Tratado de Amesterdão também trouxe a criação da Política Europeia de Segurança e Defesa e do cargo de Alto Representante da PESC.

O Secretário-Geral do Conselho passa a acumular a função de Alto Representante para a PESC, ficando incumbido de contribuir para a “formulação, elaboração e execução das decisões políticas” no âmbito da PESC (artigo J.16 do Tratado de Maastricht, revisto pelo Tratado de Amesterdão) e tendo a seu cargo a condução da PESC.

A criação deste cargo já tinha sido apontada como importante pela França. Deste modo, ficava garantida a continuidade e a liderança que a presidência rotativa não conseguia assegurar (WALLACE *et al.*, 2005) e conferia-se coerência e visibilidade à UE no contexto internacional (PEDRA, 2010).

¹⁸ Vide Anexo I.

Pelo Tratado da UE, o voto por maioria foi abolido no segundo pilar, tendo as decisões de ser tomadas por unanimidade. Esta mudança veio no sentido de proteger os interesses nacionais dos estados-membros, de forma a que nenhum aspeto da sua segurança e defesa fosse decidida por terceiros, garantindo a sua soberania nestas áreas.

O Tratado de Amesterdão trouxe ao primeiro e terceiro pilares as cooperações reforçadas¹⁹, tendo estas sido estendidas ao segundo pilar pelo Tratado de Nice como forma de agilizar a política externa da UE (PEDRA, 2010). No entanto, estas não poderiam recair sobre assuntos de ordem militar ou da defesa (artigo 27.º B do Tratado de Nice).

Segundo ØHRGAARD (2004), embora a PESC tenha tido impacto maior nos países mais pequenos e com menos influência europeia, também os estados-membros mais poderosos alteraram, eventualmente, as suas políticas externas de forma a convergirem com as disposições da PESC.

É reconhecido que a segurança e a defesa eram (e são) matérias sensíveis para os Estados, que não abdicariam do seu poder nestas. Assim, a PESC era, e continua a ser, uma estrutura jurídica intergovernamental²⁰ cujo objetivo assenta apenas na cooperação.

Como já foi referido, a PESC constituiu um dos três pilares criados pelo Tratado de Maastricht. Uma das diferenças entre os três pilares era o processo de *policy-making*.

Segundo SMITH (2001), o modelo utilizado de *policy-making* na PESC é a *Union policy-making*, onde o processo político é gerado pela interação entre membros dos governos dos estados-membros e as instituições europeias. Neste caso, existe uma coordenação entre as políticas dos vários países da União.

¹⁹ As cooperações reforçadas permitem aos Estados-membros criar uma cooperação mais profunda do que a instituída pelos tratados, no âmbito das políticas europeias. São organizadas pelos próprios Estados-membros, nomeadamente pelos que têm mais capacidades e pretendem acelerar a construção europeia.

²⁰ A UE tem, institucionalmente, estruturas jurídicas supranacionais e intergovernamentais. As primeiras têm como objetivo a integração/harmonização (como o 1º Pilar – Comunidades Europeias), já nas segundas apenas se pretende a cooperação (como o 2º Pilar – PESC e o 3º Pilar – Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal).

A PESC constituiu uma forma única de cooperação europeia e internacional, apresentando características diferentes das demais políticas europeias (ØHRGAARD, 2004). Deste modo, a criação das PESC foi o maior avanço europeu dado na esfera da segurança e da defesa, tendo tido várias adaptações conforme a realidade se foi alterando. As últimas adaptações, sobre as quais nos iremos debruçar no capítulo seguinte, foram realizadas pelo Tratado de Lisboa.

III.2. A PESC PÓS-LISBOA

O Tratado de Lisboa traz para o seio da UE inúmeras inovações, tanto ao nível institucional como ao nível das políticas. Vários aspectos, dentro das duas esferas, vieram mudar a forma como se pensa a segurança europeia.

Uma das principais inovações do Tratado foi a atribuição de personalidade jurídica à UE (artigo 47.º do Tratado de Lisboa), conferindo-lhe *jus tractum*, *jus belli* e *jus legationis*. Assim, a UE ganha força e responsabilidades para agir na cena internacional.

O Conselho Europeu passa a constituir uma instituição europeia (artigo 13.º, n.º 1 do Tratado de Lisboa), tendo um Presidente permanente que representa a UE no domínio da PESC, juntamente com o Alto Representante (artigo 15.º, n.º 6 do Tratado de Lisboa).

Este último é Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que vem substituir o Alto Representante para a PESC, e que continua a conduzir a PESC e a PESD e representa a UE nestes domínios, perante países terceiros, organizações internacionais e conferências internacionais (artigo 27.º, n.º 1 e 2 do Tratado de Lisboa).

O Alto Representante é simultaneamente Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros e Vice-Presidente da Comissão Europeia (artigo 18.º n.º 3 e 4 do Tratado de Lisboa). A acumulação com o primeiro cargo pretende conceder continuidade e coerência à agenda do Conselho²¹. Já com o segundo cargo, visa-se a possibilidade de utilização dos meios e instrumentos disponíveis para a prossecução dos objetivos da UE (DEHAENE, 2009).

²¹ Esta continuidade e coerência não eram conseguidas anteriormente devido à presidência rotativa, e, por isso, à limitação da agenda pelos interesses nacionais do estado-membro ao qual pertencia o Presidente. Aqui, o Alto Representante assume, também, a presidência do Comité Político e de Segurança (COPS) (DEHAENE, 2009).

Cria-se o Serviço Europeu para a Ação Externa, que apoia o Alto Representante e funciona em colaboração com os serviços diplomáticos dos estados-membros, sendo este serviço também um elemento novo (artigo 27.º, n.º 3 do TUE).

A tripla função do Alto Representante e apoio conferido pelo SEAE²² vêm conferir uma maior coerência, eficácia e eficiência à ação externa da UE. Contudo, o Parlamento Europeu considerou que esta coerência estava dependente das relações entre o Alto Representante, o Presidente da Comissão e o Presidente do Conselho Europeu (CORBETT e VIGO, 2008).

A PESD passa a denominar-se Política Comum de Segurança e Defesa, à qual nos dedicaremos no próximo capítulo da investigação.

Outra mudança que teve influência na forma de olhar para a segurança e defesa na UE foram as cláusulas de solidariedade, auxílio e assistência.

A primeira, apesar de se inserir numa área de integração, num contexto supranacional, prevê que os estados-membros atuem em conjunto em caso de ataque terrorista, “catástrofe natural ou de origem humana”, em algum estado-membro. Assim, os Estados estão obrigados a disponibilizar os seus meios militares para prevenir a ameaça terrorista, proteger a democracia e a população e prestar assistência a outro país da UE, se este a solicitar (artigo 222.º, n.º 1 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)).

Por outro lado, a segunda assenta numa base de cooperação e pressupõe a prestação de auxílio e assistência, com o total de meios que os estados-membros tenham disponíveis, a qualquer estado-membro que seja alvo de agressão armada dentro das suas fronteiras (artigo 42.º, n.º 7 do TUE).

Apesar das inovações mencionadas, a PESC manteve a sua natureza intergovernamental, sendo este um aspeto importante para manter “a unidade (princípios e objetivos) na diversidade (das políticas)” (BRANDÃO, 2010, p. 54).

²² Onde ficam integrados “os instrumentos de política do desenvolvimento, do comércio e do alargamento, juntamente com os já existentes da PESC” (Costa, 2011, p. 301).

Segundo DAVID (2010), o Tratado de Lisboa, após a implementação total das suas disposições na esfera da Segurança e da Defesa, permitirá à UE ganhar visibilidade, eficácia e operacionalidade.

Já o Parlamento Europeu aponta como contributo maior, a criação de “condições institucionais” que permitem aos estados-membros cooperar de forma mais eficaz, definir uma verdadeira “abordagem comum” na esfera da segurança e “consultar-se reciprocamente” antes de agir em situações que afetem os interesses comuns (CORBETT e VIGO, 2008).

Em 2016 foi criada a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE, onde se reconheceu a necessidade de reforçar o papel da UE na segurança internacional, face às ameaças que enfrenta e à crise e instabilidade vividas na região vizinha da União.

Neste sentido, a UE propõe-se a promover a paz e a garantir a segurança dos cidadãos e do território europeu ainda mais do que tem feito. A ação externa da UE deverá ser guiada por princípios como o pragmatismo, a cooperação e o sentido de responsabilidade partilhada com os parceiros.

Definem-se, então, cinco prioridades: a segurança da União, sendo que a Estratégia começa dentro das fronteiras da UE e pretende, face aos ataques sofridos em 2015, combater as ameaças que, como se viu, não vêm só de fora, provêm também de dentro do território da UE; a resiliência dos Estados e das sociedades das fronteiras do Leste e Sul da UE, apoiando estes territórios de modo a reduzir as suas fragilidades governamentais, económicas, sociais e energéticas, e desenvolvendo políticas de migração mais eficazes; uma abordagem integrada aos conflitos, fazendo uso da *comprehensive approach* na gestão de crises e conflitos, por isso, utilizando coerentemente, e tendo em conta o princípio da necessidade, todas as políticas que tem à sua disposição; ordenamentos regionais cooperativos, apoiando as governanças regionais voluntárias que permitem aos Estados gerir melhor as questões de segurança; e uma governança global para o século XXI, baseando a ação da UE na lei internacional e seguindo os princípios das Nações Unidas de forma a criar uma resposta coerente entre os atores internacionais, regionais e nacionais, estatais ou não estatais.

Para estas prioridades serem alcançadas a União deve melhorar alguns aspetos. Um deles assenta na credibilidade da UE, que se mede pela sua união, realizações, compromisso, parcerias, poder de atração, eficácia e consistência das suas políticas e adesão aos seus valores. A credibilidade também é maior quanto maior forem as capacidades de garantir a segurança da União e de responder aos conflitos e crises externas, assim sendo, o investimento na segurança e na defesa é um fator importante para uma União mais credível.

A União deve também melhorar a sua resposta através de uma cooperação mais estreita entre os estados-membros da União e de um desenvolvimento de políticas mais flexível e alinhado com as prioridades estratégicas enunciadas acima. Neste sentido, é importante que se aproveitem as potencialidades criadas pelo Tratado de Lisboa.

Uma UE coesa também é essencial para se conseguirem atingir os objetivos a que se compromete na Estratégia. Esta coerência é importante no que respeita às políticas externas dos estados-membros e das instituições europeias e às dimensões interna e externas das políticas europeias, principalmente as de migração e de segurança.

Relativamente à segurança e defesa, a Estratégia salienta que é necessário que a UE assuma uma maior responsabilidade na sua segurança. A UE deve estar mais bem equipada, treinada e organizada de forma a ser capaz de deter e responder às ameaças. Só desta forma a UE consegue complementar a ação da NATO e responder autonomamente, se necessário.

Assim, as alterações realizadas à PESC pelos variados tratados e pela Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE, de forma a adaptá-la ao contexto vivido, criam uma União mais forte e aumenta a visibilidade da mesma no contexto internacional e mostram o reconhecimento da importância da segurança por parte da UE.

III.3. EFICÁCIA E LIMITAÇÕES DA PESC

Sendo uma política que engloba esferas importantes para a soberania de um Estado – a política externa e a segurança –, a PESC é de difícil aplicação, existindo sempre divergências entre as vontades dos estados-membros nestas questões. Para além disto, esta política apresenta outras limitações de variadas naturezas.

Aquando da criação da PESC, o Tratado da União Europeia previu mecanismos pesados, complexos e pouco eficazes para a efetivação da política (LOPES, 1999). Uma das suas limitações é, portanto, a ineficiência. Esta pode ser explicada por vários fatores: a falta de consenso entre os estados-membros, nomeadamente no que concerne à questão UE-NATO que irá ser abordada no capítulo seguinte; e a concorrência de interesses, pois cada estado-membro continuava a fazer a sua política externa de forma independente da UE (WACHE, 2012).

O poder militar e securitário de cada país define as suas posições no domínio da PESC. Aqui subsistem desigualdades que dificultam o consenso entre os estados-membros. No entanto, não é apenas este poder que gera dificuldades, também as diferenças na herança histórica e posição geográfica o fazem.

Daí o cariz intergovernamental, embora necessário, da PESC constituir outra limitação. Este aspeto torna difícil a prossecução de objetivos comuns, nomeadamente quando os interesses nacionais não coincidem com os europeus (PEDRA, 2010). Sendo a PESC uma política cujas questões são decididas por unanimidade, os estados-membros podem obstar-se à execução da mesma. Por esta razão, o Alto Representante tem dificuldades na sua missão de determinar a presença e a posição europeia no contexto internacional (COSTA, 2011).

Algumas destas limitações tentaram ser ultrapassadas pelas constantes revisões da Política Externa e de Segurança Comum através dos tratados. No entanto, mesmo após o Tratado de Lisboa, que constitui um avanço muito significativo nos domínios da política externa e da segurança, a PESC continua a apresentar algumas falhas.

CHARILLON (2001) aponta três limitações à PESC pós-Lisboa. A primeira consiste na pluralidade de atores que atuam em nome da UE, diluindo a tentativa de

criação de uma política externa verdadeiramente europeia. A segunda prende-se com a influência tanto dos atores estatais como dos não estatais nas ações externas da UE. Por último refere a transnacionalização da política externa²³, considerando que esta origina duplicação e sobreposição de áreas de intervenção fora do âmbito da política externa, diluindo a mesma.

Apesar de ter constituído uma importante reforma na PESC, o Tratado de Lisboa levanta problema de clareza na sua redação. Assim, uma das questões levantadas pelo Parlamento Europeu foi a necessidade de clarificar o n.º 6 do artigo 15.º desse tratado (DEHAENE, 2009). O que se deve, então, entender com o Presidente do Conselho Europeu assumir a “representação externa da União nas matérias” da PESC, “ao seu nível e nessa qualidade”, “sem prejuízo das atribuições do Alto Representante”? Estaremos perante uma duplicação de funções?

As próprias necessidades da União tornam-se uma limitação à PESC. Vejamos, se por um lado é indispensável que os domínios da segurança e da defesa, leia-se PESC, sejam intergovernamentais, por outro são necessários meios e ações comunitárias para prosseguir os objetivos da mesma. Será a PESC uma política de carácter intergovernamental que recorre a meios supranacionais para se efectivar?

Apesar das limitações apresentadas, a PESC apresenta também resultados positivos. Com a orientação dada a esta política pela Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE vários sucessos foram obtidos e percorreu-se mais uma parte do caminho que leva a UE a afirmar-se na segurança internacional.

Um ano após a implementação da Estratégia foi elaborado o relatório “*From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1*”, onde se dão nota dos avanços dados e dos resultados alcançados.

A efetiva prossecução das cinco prioridades definidas - segurança da União, a resiliência dos países a Leste e Sul da UE, a abordagem integrada aos conflitos, os ordenamentos regionais cooperativos e a governança global – mostrou resultados. Estes

²³ A transnacionalização da política externa consiste na envolvimento de atores não estatais e transnacionais (ONG, empresas privadas, comunidade académica, ...) na própria política externa da União Europeia, criando parcerias (CHARILLON, 2001).

resultados refletem-se no início do debate sobre partilha de responsabilidades no contexto da Aliança, nos apelos internacionais para um acordo global sobre refugiados e migrantes, no apoio demonstrado pelos países terceiros à prevenção de conflitos e ao *peacebuilding*, na reforma da agenda das Nações Unidas que vai ao encontro da governança global e na consolidação de alianças internacionais devido ao investimento no multilateralismo.

A UE tem-se mostrado capaz de promover a resiliência dos seus vizinhos, principalmente na atual questão dos refugiados, mas não só. As ações europeias na Ucrânia – financiamento da reforma –, Líbia – resiliência aos conflitos e migração –, Jordânia e Líbano – integração dos refugiados –, Tunísia – reforma da administração civil – e Nigéria – resposta à crise na Nigéria do Norte – têm sido casos de sucesso.

Por outro lado, observa-se uma coordenação mais estreita entre as políticas e mecanismos da União, nomeadamente entre as missões no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, os instrumentos da mesma e a vertente diplomática da UE. Também a relação UE-NATO foi reforçada, tendo sido aumentada a cooperação entre as duas organizações, nomeadamente através de realização de diversas operações conjuntas.

Para além disso, a UE uniu esforços para resolver o problema dos fluxos migratórios, promovendo e desenvolvendo estudos sobre as causas destes fluxos e sobre as formas de responder a este fenómeno. Para isto, a UE também reforçou a coordenação entre as suas políticas de natureza externa e interna, criando sinergias entre as primeiras e a dimensão externa das segundas, e o diálogo com os seus parceiros.

A abordagem multidimensional, ou *comprehensive approach*, adotada pela UE também já é uma realidade e permite que a União atue em todas as fases do conflito aos níveis local, nacional, regional e internacional e que consiga envolver todos os *stakeholders* e atores do conflito de forma a integrá-los na solução para o mesmo.

Apesar destes desenvolvimentos, as limitações persistem e as falhas devem ser colmatadas, de forma a que a UE consiga efetivar a PESC e utilizar os seus mecanismos da forma mais eficaz e eficiente possível. A União apresenta avanços na esfera securitária, mas ainda tem um longo caminho a seguir.

CAPÍTULO IV: A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

IV.1. DA PESD À PCSD

A PESD surgiu no Tratado de Amesterdão, que previu a criação gradual de uma política de defesa comum.

Na Cimeira de Saint-Malo, a 4 de dezembro 1998, o presidente francês JACQUES CHIRAC e o primeiro-ministro britânico TONY BLAIR defenderam que a UE deveria ser provida de capacidades que lhe permitissem atuar de forma autónoma, através de forças militares, a crises internacionais (SILVA, 2013).

A 11 e 12 do mesmo mês, no Conselho Europeu de Viena, assume-se que a PESC “deverá poder contar com capacidades operacionais credíveis para que a União Europeia possa desempenhar plenamente o seu papel na cena internacional” (ponto 76 do Conselho Europeu de Viena).

Em 1999, o assunto volta a ser discutido no Conselho Europeu de Colónia. Neste, os estados-membros comprometem-se a dotar a UE das capacidades e meios necessários para a efetivação de uma política europeia comum de segurança e defesa. Porém, a NATO não ficou esquecida. Reforçou-se a necessidade de uma relação de consulta, cooperação e transparência entre as duas organizações e confirmou-se o primado da NATO na defesa coletiva dos estados-membros.

A PESD é oficializada em dezembro de 2001 e prende-se com a necessidade de afirmar o papel da UE na segurança internacional, por isso, foca-se na utilização e demonstração da força europeia fora das fronteiras da UE.

Esta política tem como objetivo dotar a UE de capacidade operacional, tanto de meios civis como militares. Assim, pretendia-se melhorar quantitativa e qualitativamente a defesa e a segurança europeias, aumentando a participação dos estados-membros nas mesmas (CUTILEIRO, 2000). Adicionalmente, as operações no

terreno no âmbito desta política vieram conferir visibilidade e reconhecimento à UE enquanto ator na segurança internacional (BRANDÃO, 2010).

Num contexto de divergências dentro da Aliança e da UE devido à posição americana relativamente ao Iraque, a França e a Alemanha, a 22 de janeiro de 2003, demonstram o interesse em desenvolver a PESD através da criação de uma “União Europeia de Segurança e Defesa”. No entanto, a maior parte dos estados-membros europeus mostram apoio à política externa americana e o projeto fica aquém do esperado (ALBUQUERQUE, 2009). Aqui pesa, também, o receio dos estados-membros em construir uma Europa da Defesa autónoma devido ao perigo de entrar em conflito com a NATO e esta deixar de participar na segurança e defesa europeias, uma vez que a União apresenta capacidades escassas para garantir a sua defesa.

É com a Estratégia Europeia de Segurança, em dezembro de 2003, que a PESD ganha mais forma. Contextualmente, a EES admite o papel importante dos EUA na segurança europeia, mas afirma que “nenhum país é capaz de enfrentar, totalmente sozinho, os complexos problemas que se colocam hoje em dia” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2003, p. 1). É neste documento que a UE se reconhece diretamente como um ator global, tal como já foi referido, e assume responsabilidades na segurança internacional.

A UE passa a ter, no âmbito da Política Externa de Segurança e Defesa, o objetivo de enfrentar e dar resposta às ameaças, cada vez mais globais e imprevisíveis.

Com a mudança do paradigma securitário, a sociedade deu preferência ao investimento na segurança ao invés da defesa. Esta última depara-se, então, com a necessidade de se adaptar. Nota-se uma mudança na forma de olhar para o uso da força, passando esta a estar diretamente interligada com os desenvolvimentos políticos e sujeita ao escrutínio público. Da mesma forma, surge a necessidade da defesa se adaptar aos desenvolvimentos tecnológicos, sendo estes necessários para a melhoria da capacidade defensiva e das operações militares europeias. Assim, em 2006, identificou-se a necessidade de basear a defesa em sinergias – entre as componentes militar e civil – , agilidade – rapidez de resposta –, seletividade – aptidão para fazer a melhor escolha entre a multiplicidade de capacidades – e sustentabilidade – ter um apoio logístico adequado (AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA, 2006).

A Política Comum de Segurança e Defesa foi uma das inovações mais significativas do Tratado de Lisboa.

Com o tratado, a PESD dá lugar à PCSD, substituindo-se a expressão “Externa” por “Comum”. Segundo DAVID (2010), isto demonstra a vontade dos estados-membros em avançar para um projeto comum na esfera da Segurança e da Defesa.

O Tratado de Lisboa criou a cláusula de assistência mútua (artigo 42.º, n.º 7 do TUE) e a cláusula de solidariedade (artigo 222.º do TFUE), já referidas no capítulo III.2., que influenciam também a defesa europeia.

Adicionalmente, o tratado trouxe consigo a possibilidade de criar uma Cooperação Estruturada Permanente no domínio da defesa (artigo 42.º n.º 6 do TUE), sendo um instrumento que iremos abordar no próximo subcapítulo. E as missões de Petersberg foram atualizadas, passando a incluir a luta contra o terrorismo nos seus objetivos (artigo 43.º do TUE).

Foi criada a Agência Europeia de Defesa (AED), que será abordada no próximo subcapítulo, “cuja missão consiste nomeadamente em promover a racionalização das capacidades militares dos Estados-Membros, a coordenação das atividades de investigação em matéria de tecnologia de defesa e a melhoria da eficácia das despesas militares” (CORBETT e VIGO, 2008, p. 49).

Com o Tratado de Lisboa torna-se evidente que a política de defesa da UE é essencialmente intergovernamental, de forma a garantir que os interesses dos estados-membros nesta esfera não são lesados. O Conselho é, então, o órgão responsável pela direção e liderança da PCSD.

Esta política permite que haja uma definição de uma política de defesa comum de forma progressiva e por unanimidade, sendo esta complementar à NATO. Desta forma, as obrigações assumidas pelos estados-membros no contexto da NATO não são postas em causa pela PCSD. Adicionalmente, esta tem de responder à abordagem estratégica integrada dos conceitos de Segurança e de Defesa (DAVID, 2010).

Com estas alterações e mecanismos novos, a UE mostra o seu interesse e compromete-se em melhorar progressivamente as suas capacidades militares, de forma

a reforçar o seu papel na segurança internacional e a ser um complemento de valor à atividade da NATO.

Efetuada tradicionalmente em territórios externos à União, após os ataques terroristas de 11 de março de 2004, a utilização da PCSD a nível interno começou a ser ponderada (CONSTANTINO, 2016). Esta linha de pensamento vem no sentido da adoção da *comprehensive approach* da segurança, trazendo para a esfera desta os contributos da defesa.

Em 2016, na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, face aos ataques terroristas sofridos em 2015, reconheceu-se a necessidade de melhorar a resposta europeia, nomeadamente através da PCSD.

Neste sentido, a Estratégia sugere uma cooperação entre a PCSD, a FRONTEX²⁴ e outras agências europeias especializadas de forma a reforçar a proteção fronteiriça e a segurança marítima, tendo em vista o combate à criminalidade transfronteiriça e desfazer redes de tráfico.

Tal como a PESC, a PCSD é uma política intergovernamental, onde se pretende, por enquanto, apenas a cooperação entre os estados-membros. Esta política demonstra a vontade comum dos estados-membros em criar uma União mais forte e com mais visibilidade internacional no contexto securitário. Para isto, a PCSD serve-se de mecanismos e instrumentos específicos que a ajudam a prosseguir os seus objetivos.

²⁴ *European Border and Coast Guard Agency.*

IV.2. INSTRUMENTOS DE SEGURANÇA E MECANISMOS DE APOIO

A PCSD tem objetivos externos específicos a prosseguir. Deste modo, é apoiada de instrumentos e mecanismos que visam ajudar na prossecução desses objetivos. Estes englobam os variados aspetos relativos à segurança e defesa, desde a parte política e de direção até à parte operacional, passando pela formação e investigação.

IV.2.1. *Cooperação Estruturada Permanente* - Alargado à esfera da segurança e defesa pelo Tratado de Lisboa, este instrumento é uma estrutura e um processo para aprofundar a cooperação entre os estados-membros ao nível da defesa. Destina-se aos Estados que têm vontade política e capacidade defensiva. Pretende-se, então, desenvolver essa capacidade e pô-la ao serviço da UE (SERVIÇO EUROPEU DE AÇÃO EXTERNA, 2018). Aqui pretende-se a estruturação de “forças multinacionais” e o abastecimento de “unidades de combate” para ações imediatas (BRANDÃO, 2010, p. 56). Este instrumento permitirá tornar mais eficiente a defesa europeia.

A avaliação dos contributos dos estados-membros integrados na cooperação fica a cargo da Agência Europeia de Defesa (artigo n.º 3 do Protocolo relativo à Cooperação Estruturada Permanente estabelecida no artigo 42.º do Tratado da União Europeia).

IV.2.2. *Agência Europeia de Defesa* - Criada a 12 de julho de 2004, é uma Agência do Conselho da UE que apoia o desenvolvimento das capacidades defensivas e a cooperação militar entre os estados-membros. A adesão à mesma não é obrigatória, os estados-membros podem escolher a participação ou não.

Esta atua, então, na esfera das missões de gestão de crises e na sustentabilidade da própria PCSD. Assim, tem também como objetivos o fortalecimento do mercado de defesa europeu e o desenvolvimento da investigação e da tecnologia nessa área.

Com o Tratado de Lisboa, a Agência Europeia de Defesa viu o seu papel reforçado, passando a ser o principal instrumento intergovernamental de planeamento e

priorização da UE, na área da defesa. Neste sentido, passa a identificar as necessidades operacionais e a definir medidas para as realizar (COSTA, 2011).

IV.2.3. Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (IESUE) - O Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia é um organismo de análise das questões de política externa, de segurança e de defesa. Este pretende criar uma cultura de segurança comum dentro da UE, dando apoio em projetos de política externa e fomentando o debate estratégico, mesmo fora da UE.

Aos seus objetivos acresce apoiar a projeção da política externa da UE e fomentar o debate sobre a segurança, na sua vertente estratégica, dentro e fora da União. Assim, realiza fóruns de discussão entre os peritos e os responsáveis políticos, de forma a apoiar a tomada de decisão em matéria de segurança.

IV.2.4. Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD) - Criado em 2005 com o intuito de ministrar cursos a profissionais da área segurança e da defesa da UE e dos seus estados-membros. Os principais objetivos são promover uma visão comum sobre a segurança e defesa e a troca de informação e aprendizagens entre os profissionais. Deste modo, este organismo pretende fornecer informação para que as potencialidades da PCSD sejam utilizadas em pleno.

Este colégio constitui o instrumento de treino e formação da PCSD, sendo a participação no mesmo de natureza voluntária. Para além dos estados-membros, também podem participar países terceiros e parceiros europeus.

IV.2.5. Comité Político e de Segurança (COPS) - Surgiu com o Tratado de Nice e tem como funções monitorizar o ambiente internacional e apoiar a definição de políticas dentro da PESC e da PCSD através de pareceres emitidos ao Conselho.

Organiza uma resposta coerente da UE perante a gestão de crises, uma vez que assume o “controlo político e a direção estratégica das operações” (artigo 25.º do Tratado de Nice). O comité é um órgão essencialmente de consultadoria e coordenação

no âmbito da PESC, e trabalha perto do Alto Representante da PESC e do Comité Militar (ALBUQUERQUE, 2009).

Este Comité procede, também, à supervisão política do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia. No contexto da relação UE-NATO, o Secretário-Geral da NATO e o Alto Representante da UE participam neste Comité quando existem aspetos de segurança e defesa do interesse das duas organizações.

IV.2.6. Comité Militar da União Europeia (CMUE) - Composto pelos chefes do Estado-Maior dos estados-membros, geralmente representados pelos seus representantes militares permanentes, o Comité Militar é o mais alto órgão militar criado dentro do Conselho.

Tem como objetivos dirigir as atividades militares da UE, tais como o planeamento e a própria realização das missões e operações militares da PESC e o desenvolvimento das capacidades militares, e dar pareceres e recomendações sobre as questões militares ao Comité Político de Segurança.

Este Comité é apoiado pelo Estado-Maior Militar da União Europeia, que tem como fins a deteção precoce do risco, avaliação das situações de conflito e o planeamento estratégico das operações militares da UE.

IV.2.7. Comité sobre os Aspetos Civis da Gestão de Crises (CIVCOM) - Este Comité foi criado em 2000 e, tal como o nome indica, é o órgão que aconselha o COPS sobre os aspetos civis da gestão de crises.

Neste sentido, prepara documentos relativos ao planeamento de missões futuras, faz recomendações ao COPS e elabora estratégias para a gestão civil de crises e para as capacidades civis europeias.

IV.2.8. Centro de Satélites da União Europeia - O Centro de Satélites foi criado em 1992 e incorporado como agência da PESC em 2002. A sua função é recolher

informação através da observação espacial para apoiar a tomada de decisão na esfera da PESC e da PCSD. No entanto, a sua atividade acaba por fornecer apoio tanto à UE como a países terceiros, NATO e Nações Unidas.

Este organismo está sob a supervisão do Comité Político e de Segurança e sob a direção do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Segundo ALBUQUERQUE (2009), este organismo mostra-se importante devido à sua capacidade de verificar o (in)cumprimento de acordos, controlar a proliferação de armas e vigiar a área marítima.

IV.2.9. *Battle Groups* - Estes grupos são unidades multinacionais de 1500 militares, com capacidades de combate e com serviços de apoio que lhes permitem dispor de uma autonomia até trinta dias de operações (ALBUQUERQUE, 2009). Respondem de forma rápida a situações de crises e conflitos emergentes em todo o mundo. São, assim, o meio utilizado para criar uma “Capacidade de Reação Imediata”, na UE (p. 41).

Os *Battle Groups* executam tarefas do âmbito da prevenção de conflitos, estabilização inicial, intervenções humanitárias e missões de salvamento, gestão de crises e *peacekeeping*²⁵. Tendo em conta que um dos maiores desafios da UE é criar uma resposta coerente ao nível da segurança e da defesa, estes instrumentos e mecanismos devem trabalhar todos para o mesmo fim e criar uma resposta única a estes níveis.

Estes instrumentos e mecanismos apresentados são essenciais para a efetivação da PCSD e para a prossecução dos seus objetivos. Uma utilização racional dos mesmos contribui para a eficiência da PCSD e também para o aumento da visibilidade europeia na segurança internacional.

²⁵ *Peacekeeping* consiste numa técnica que tem como intuito controlar e resolver conflitos armados. É desenvolvida predominantemente pelas Nações Unidas (GOULDING, 1993), no entanto, também é realizada pela UE.

IV.3. EFICÁCIA E LIMITAÇÕES DA PCSD

Dentro do âmbito da PESC, também a PCSD apresenta limitações de eficácia e eficiência devido ao *gap* entre os objetivos pretendidos e a efetividade dos recursos civis e militares para os prosseguir (PEDRA, 2010).

Com as mudanças na PESC, introduzidas pelo Tratado de Lisboa, pretendeu-se conferir à UE um papel mais assertivo na segurança e defesa internacional. Considerou-se, também, que esta afirmação da UE iria reforçar a Aliança Atlântica (Preâmbulo do Protocolo relativo à Cooperação Estruturada Permanente estabelecida no artigo 42.º do Tratado da União Europeia).

O Parlamento Europeu levanta uma questão relevante: se a PESC é responsabilidade do Conselho dos Negócios Estrangeiros e a PCSD faz parte da PESC, poderá este Conselho debruçar-se sobre as questões de defesa ou deverão reunir-se os ministros da Defesa? (DEHAENE, 2009).

Na nossa opinião, a PCSD apresenta especificidades delicadas, não devendo ser discutida por qualquer organismo da UE. Defendemos que foi por esta razão que se criaram os instrumentos de segurança e mecanismos de apoio à mesma. Assim, a especificidade da política mantém-se, uma vez que os pareceres são realizados por especialistas, tal como a gestão e direção da política.

Apesar de ter pontos positivos, a extensão das Cooperações Estruturadas Permanentes à segurança e defesa apresenta alguns riscos. Uma vez que estas são organizadas pelos estados-membros com maior vontade política e capacidade defensiva, por isso, pelos mais poderosos, estes podem acabar por influenciar significativamente a PESC e a PCSD. Deste modo, a capacidade de intervenção dos estados-membros mais pequenos fica ainda mais reduzida. Esta questão provocará um *gap* mais acentuado nas capacidades dos países.

No entanto, este problema poderá ser ultrapassado se se mantiver a garantia de que qualquer estado-membro poderá participar nas cooperações estruturas permanentes, mesmo posteriormente à sua criação. Para isto, o *gap* referido anteriormente não poderá

ser tão acentuado que constitua um impedimento de participação dos estados-membros com menos capacidades (ALBUQUERQUE, 2009).

Importa, no meio das diferenças económicas e de influência entre os estados-membros, garantir que todos têm o mesmo acesso e podem contribuir para a segurança da UE que, incontornavelmente, condiciona a segurança dos territórios nacionais. Por exemplo, Portugal deverá ter tanto poder de participação na segurança da União como uma França.

Também os *Battle Groups* apresentam limitações, nomeadamente o surgimento de problemas de ordem prática, uma vez que os grupos são multinacionais e, por isso, existem diferenças linguísticas, de interoperabilidade de direção e das permissões e restrições constitucionais de cada estado-membro. No entanto, a experiência diversificada existente nos grupos e a partilha da mesma também constitui uma mais-valia, que poderá contribuir para a resolução de problemas de segurança (ALBUQUERQUE, 2009).

Atingir resultados positivos no âmbito da PCSD implica uma capacidade de resposta multifuncional, rápida e eficaz dos estados-membros. Desta forma, estes necessitam de desenvolver meios humanos e técnicos (NUNES, 2012). É aqui que se coloca a questão: terão o estados-membros da UE esta capacidade?

Outras limitações são apresentadas por LEITÃO²⁶, nomeadamente a dificuldade de chegar a um consenso e à unanimidade necessária no que respeita à vontade política dos estados-membros; a dificuldade de financiamento das operações militares, que advém dos orçamentos dos estados-membros e, por isso, depende da sua vontade política; e a lentidão de obtenção de resultados devido à reduzida aplicação dos processos fornecidos pelas missões da UE, por parte dos países envolvidos.

Neste sentido, o entrevistado apresenta sugestões de resolução como estreitar a coordenação da UE com outras organizações, como a NATO e a ONU, e com países terceiros de outras regiões, como os EUA e a China; aumentar a coordenação entre as missões civis e militares da UE, evitando duplicações e racionalizando recursos; e

²⁶ Vide Entrevista n.º 2 do Apêndice I.

financiar o desenvolvimento das capacidades de países terceiros que necessitem e sejam parceiros da UE.

Já no que respeita à componente civil da PCSD, por isso, às missões de gestão civil de crises, estas apresentam problemas de coordenação entre as entidades, as capacidades militares e capacidades civis. Estes são de emergente resolução, pois refletem-se na eficiência das missões (ALBUQUERQUE, 2009).

De acordo com o Relatório sobre a Execução da Estratégica Europeia de Segurança – Garantir a segurança num mundo em mudança, de 2003, a questão da articulação entre as capacidades militares e civis será solucionada com a criação de “estruturas administrativas, mecanismos financeiros e sistemas apropriados” (p. 22).

No entanto, a PCSD não apresenta apenas limitações e pontos fracos, claramente também traz mais-valias e bons resultados. Uma prova do seu sucesso é o facto de se assistir a uma crescente procura da ajuda europeia no âmbito da PCSD (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009).

O sucesso provado pelas missões realizadas no âmbito da PCSD (tendo sido concluídas 18 missões e estando em curso 6 operações militares e 10 civis) demonstra o cada vez maior comprometimento e interesse dos estados-membros em efetivar uma defesa europeia.

COSTA (2011) defende que, em termos de implementação, a antiga PESD superou a PESC. Afirma, também, que isto se verificou devido aos vastos anos de participação na NATO e ao facto de ter sido JAVIER SOLANA, antigo Secretário-Geral da NATO, a assumir o cargo de Alto Representante para a PESC durante dez anos a partir de 1999. Foram estes fatores que permitiram criar as estruturas militares que a UE tem hoje.

A atual PCSD, partindo de um princípio de cooperação defensiva entre os estados-membros, permite que haja interoperabilidade, eficiência, eficácia e confiança. No entanto, para isto é necessário que as potencialidades da política sejam plenamente aproveitadas, só assim se terá o retorno do investimento na defesa.

De forma a completar uma estrutura de direção política da PESC, DAVID (2010) propõe a criação do cargo de Comissário para os Assuntos de Segurança e Defesa,

dentro da Comissão Europeia. Juntamente com este cargo, defende que deveria ser criado um Conselho Europeu sectorial da Defesa e que a Subcomissão de Segurança e Defesa do Parlamento Europeu deveria evoluir para uma Comissão Permanente.

Tendo em conta a génese da PCSD e a evolução da integração europeia, podem ser desenhados dois caminhos em relação à defesa europeia. O primeiro respeita o carácter intergovernamental da PCSD, sendo que esta mantém esse carácter em respeito pela soberania dos estados-membros. Já o segundo aponta para uma evolução da PCSD para um carácter supranacional, estendo a integração europeia à esfera da defesa.

Qualquer um dos caminhos é possível de se verificar, uma vez que entre os 28 estados-membros as opiniões divergem. Uns querem manter a total soberania da defesa e pretendem apenas cooperar, outros são mais ambiciosos e apoiam o avanço para a integração da defesa europeia, e outros preferem manter a defesa europeia a cargo da NATO.

Nos dias de hoje, verifica-se uma PCSD ambígua, com estrutura jurídica intergovernamental, mas com cada vez mais competências de segurança e defesa a serem transferidas para si, ou seja, para a UE. Resta saber qual o caminho futuro, a cooperação ou a integração.

CAPÍTULO V: DESAFIOS E NOVAS AMEAÇAS

V.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – UMA IDEIA EUROPEIA

Segundo BACHE e GEORGE (2006), assistiu-se a uma mudança das políticas domésticas por força da reação das organizações nacionais ao novo contexto trazido pela adesão à UE. Este fenómeno tem o nome de europeização.

A europeização é o processo segundo o qual as instituições e políticas europeias influenciam as também instituições e políticas dos estados-membros (WALLACE *et al.*, 2005). Devido à sua complexidade, a europeização não é um conceito claro e esclarecedor por si só, compreendendo inúmeros mecanismos que levam ao *output* – a mudança –, nomeadamente o discurso, o processo de decisão e, no caso do nosso objeto de estudo, os meios e mecanismos de segurança. Este fenómeno vai além da simples mudança das políticas dos estados-membros, conseguindo enquadrar tanto as políticas como a sua tomada de decisão e facilitar a transferência de políticas entre Estados (LENSCHOW *in* RICHARDSON, 2001).

A questão da europeização é complexa, nomeadamente devido à diversidade de países com diferentes características integrados na União. Existem países que influenciam as políticas da UE e países que são influenciados por estas. Este é um dos problemas que a UE enfrenta, pois acaba por existir resistência à mudança. De forma a combater esta vulnerabilidade europeia, torna-se necessário incutir a sensação de envolvimento nos estados-membros, ou seja, estimular o sentimento de participação dos países nas decisões da União.

Segundo BACHE e GEORGE (2006), o efeito da europeização nas políticas públicas foi mais evidente do que noutras áreas como a concorrência política, as estruturas estatais e a política em si.

No que diz respeito à forma de transferência de políticas públicas, podem observar-se duas abordagens: *top-down* e *bottom-up*. Na primeira, a política emana do topo, ou seja, das instituições da UE e é implementada pelos estados-membros como foi construída. Já a segunda, consiste na observação das políticas domésticas dos estados-

membros por parte da UE e posterior adoção da política que tenha revelado melhores resultados pela UE e pelos restantes estados-membros.

GOODIN *et al.* (2006), considera que a abordagem *bottom-up* advém de um *benchmarking*, em que a UE recolhe informação sobre o resultado e a eficácia das políticas públicas dos estados-membros e analisa-a de forma comparativa. Após a avaliação, a política pública melhor posicionada é a que servirá de exemplo e será implementada no resto da UE.

Este *upload* de políticas apresenta alguns problemas. Existindo, atualmente, 28 estados-membros, nem todos exercem o mesmo nível de influência na UE. Os Estados economicamente mais poderosos, por norma, são os que cuja palavra pesa mais. São estes que influenciam o modelo de política pública adotado pela UE. Para além desta divergência de poder entre os estados-membros, observa-se que os que têm menos influência são também o que apresentam maior *gap* entre o seu modelo de políticas públicas e o da União. Assim, acabam por ser os estados-membros mais “pequenos” economicamente os que têm maiores gastos de implementação das políticas da UE.

Existem várias posições relativamente ao fenómeno da europeização. Uns defendem que esta pode implicar um enfraquecimento do aparelho estatal dos estados-membros decorrente da transferência de responsabilidades políticas para a UE. Por outro lado, outros encaram-na como um elemento de fortalecimento nacional dos países-membros (LENSCHOW *in* RICHARDSON, 2001). No nosso entender, a europeização é um elemento importante para a UE conseguir ter uma resposta coerente em todas as áreas, garantindo que todos os estados-membros “remam para o mesmo lado”.

A PESC e a PCSD implicam mais do que uma definição de interesses partilhados entre os estados-membros da UE na esfera da segurança. A determinação de políticas comuns europeias traz, também, a necessidade de alterar as políticas domésticas dos países europeus, tornando-as mais próximas. Neste caso, surge a europeização das políticas externas e de segurança.

CRAWFORD (2009a) dá conta de países europeus cujas políticas de prevenção criminal foram moldadas tanto pela composição das coligações políticas como pelas tradições culturais e linguísticas de diferentes regiões, sendo este o caso da Bélgica.

Este país apresenta as instituições políticas divididas em duas versões iguais das duas línguas que predominam no país. Isto tem proporcionado a transferência de políticas e a reprodução das mesmas. Observa-se que as zonas onde se fala francês são mais influenciadas pelas políticas francesas e as zonas onde predomina o flamengo servem-se do modelo anglo-saxónico. Isto verifica-se porque o país é regionalizado e existe uma implementação local das estratégias nacionais.

Deste modo, denota-se que existem países com maior influência política do que outros, conforme já foi elucidado. Dois desses países são exatamente a França e o Reino Unido, que a nível securitário representam dois modelos diferentes que influenciam as políticas públicas de segurança dos restantes países europeus.

A europeização é algo obrigatório nas áreas de integração europeia, mas não o é nas áreas intergovernamentais. No entanto, o objetivo europeu será sempre aproximar as políticas dos estados-membros e, por isso, para questões intergovernamentais, os estados-membros têm ao seu dispor instituições europeias que promovem, segundo CRAWFORD (2009b), a transferência e difusão de ideias e práticas.

Aqui insere-se o Fórum Europeu para a Segurança Urbana (EFUS), que é uma rede europeia, apoiada pelo Conselho Europeu, com o objetivo fortalecer as políticas de prevenção da criminalidade dos estados-membros e fomentar o papel dos eleitos nas políticas nacionais e europeias. Este oferece aos estados-membros uma rede alargada de conhecimentos, experiências e especialistas, promovendo a cooperação e o intercâmbio de informações.

Outra instituição que atua neste sentido é o *European Crime Prevention Network* (EUCPN). Este pretende conectar os níveis local, nacional e europeu e promover conhecimentos e práticas na área da prevenção criminal a todos os estados-membros. Esta instituição tanto apoia a prevenção criminal ao nível local e nacional, como contribui para a estratégia e a política europeia de prevenção criminal.

Com estas instituições, a UE mostra o seu interesse na cooperação e troca de conhecimento e aprendizagens entre os seus estados-membros, e, conseqüentemente, na harmonização das políticas públicas de segurança (CRAWFORD, 2009b).

Como já aludimos anteriormente, após o terrorismo ser reconhecido como uma ameaça global eminente, as esferas tradicionalmente interna (segurança) e externa (defesa), começaram a misturar-se ainda mais, assistindo-se a uma crescente utilização de mecanismos de defesa internamente e de mecanismos de segurança externamente. Esta tendência observou-se ao nível da UE, como já referimos em capítulo anterior, mas também ao nível dos estados-membros. Um exemplo é Portugal que, na sua Estratégia de Combate ao Terrorismo, estabelece no seu artigo 6.º que “a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança é aprofundada”.

Segundo CONSTANTINO (2016), desde que SOLANA assumiu de cargo de Alto Representante para a PESC, as políticas públicas de segurança da UE têm compreendido tanto uma dimensão interna como uma dimensão externa, mesmo que não o refiram diretamente.

Com a *comprehensive approach* adotada pela UE, as políticas públicas europeias, incluindo as de segurança, para se efetivarem e produzirem os resultados esperados, devem reforçar-se mutuamente, cooperar e seguirem um mesmo fim. Uma vez que os valores (democracia, liberdade, igualdade, segurança, desenvolvimento, ...) estão cada vez mais interligados, grande parte das políticas públicas, seja de que área forem, contribuem para a efetivação de mais do que um valor defendido pela UE. Deste modo, uma cooperação entre todas as vertentes europeias – económica, social, cultural, securitária, ... – é cada vez mais importante para uma resposta europeia coerente aos problemas atuais.

A Agenda Europeia de Segurança de 2015 reconhece exatamente isto quando enuncia: “Ações específicas num vasto leque de políticas da UE contribuem para objetivos de segurança, incluindo na área dos transportes, finanças, serviços aduaneiros, educação, política de segurança marítima, tecnologias de informação, energia e saúde pública”. Deste modo, compromete-se a criar “estratégias setoriais que possam contribuir – direta ou indiretamente – para um elevado nível de segurança”.

Importa referir que a PESC e a PCSD não constituem uma obrigação para os estados-membros. Nenhuma das duas políticas obriga os estados-membros a prosseguir as suas diretrizes. Não existe, por isso, avaliação do seu cumprimento nem são aplicadas sanções em caso de incumprimento, cabendo a decisão de cumprir ou não a cada país.

V.2. A EVOLUÇÃO DAS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

Num ambiente em constante mudança, a UE enfrenta variados desafios, nomeadamente a nível securitário. Os riscos que reconhecemos hoje podem não ser os de amanhã e a comunidade internacional deve estar preparada para lidar com esta incerteza. Importa, por isso, conhecer as ameaças que nos afetam hoje para podermos tentar prever e perceber a evolução das mesmas.

A ONU (2004) define o conceito de ameaça como um “qualquer acontecimento ou processo que leva à perda de vida ou reduções de expectativas de vidas humanas em larga escala e que ponha em causa a unidade do sistema internacional, ameaçando a segurança internacional”.

Atualmente, deparamo-nos com ameaças que ultrapassam fronteiras, ameaças transnacionais, que podem ser definidas como “ameaças não militares que cruzam as fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados ou mesmo a saúde dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida” (GARCIA, 2016, p. 5).

Na Estratégia Europeia de Segurança são inumeradas as principais ameaças que a UE enfrenta, sendo todas ameaças globais: terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça (ADM), conflitos regionais, fracasso dos Estados e criminalidade organizada.

O terrorismo é um conceito complexo, sem uma definição globalmente aceite. Sendo a NATO uma organização abordada neste estudo, utilizaremos a definição da mesma, que se refere ao terrorismo como “o uso ilegítimo ou a ameaça de uso da força ou da violência contra indivíduos ou bens com o objetivo de coagir ou intimidar governos ou sociedades de forma a atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos” (NATO, 2003).

Segundo PEREIRA e MENEZES (2005), esta ameaça internacionalizou-se na década de 60 e 70, passando a ser um problema de segurança internacional. As sociedades civis passaram a ser os alvos preferenciais para instalar o medo, o terror e a insegurança. Os ataques tornaram-se cada vez mais violentos e imprevisíveis. A

execução dos atentados no estrangeiro, em países-chave, tornou-se uma forma de propaganda das causas dos grupos terroristas.

Tendo em conta a dimensão desta ameaça e a prioridade de prevenção para reduzir a necessidade de ação, o combate à mesma deve ser feito na base do fenómeno. Isto é, cortar o financiamento das organizações terroristas e impedir o recrutamento e a radicalização deverão ser pontos cruciais no combate ao terrorismo.

A proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM) é uma das ameaças a que a EES faz referência. A NATO (2003) define as ADM como “armas com capacidades de provocar um grau elevado de destruição e/ou são usadas de modo a destruir ou incapacitar um grande número de pessoas e bens”. Foram levadas a cabo inúmeras iniciativas de combate a esta ameaça, no entanto, os efeitos produzidos não foram os desejados (PEREIRA e MENEZES, 2005).

O desenvolvimento tecnológico é uma oportunidade para a capacidade securitária e defensiva europeia, como já referimos, no entanto, esse desenvolvimento é de acesso geral. Ou seja, este desenvolvimento pode levar ao aumento da proliferação de ADM, que se tornam cada vez mais sofisticadas, o que constitui um desafio à segurança europeia.

Os conflitos regionais são referidos pela UE como uma das principais ameaças devido à experiência da região e dos seus vizinhos. A fragmentação de, principalmente, laços culturais num só Estado, no seio da UE é uma realidade, e um dos principais exemplos é a Espanha, onde a Catalunha tentou, recentemente, declarar a independência. Mesmo não estando dentro das fronteiras da UE, a situação da Nação Curda (espalhada pelo Iraque, Irão, Síria, Turquia, e outros países da antiga URSS) é igualmente preocupante para a União, devido à proximidade com as suas fronteiras externas (PEREIRA e MENEZES, 2005).

Estes conflitos podem conduzir a extremismos ou mesmo a Estados falhados, o que torna os países propícios à proliferação do terrorismo e da criminalidade organizada. Por esta razão é necessário fomentar e investir na resiliência dos Estados mais vulneráveis a este fenómeno.

A UE considera Estados falhados “aqueles que por má governação (corrupção, abuso de poder, degradação das instituições e falência económica) ou em resultado de conflitos internos, não cumprem as funções básicas do Estado, ou seja, não garantem a segurança e o bem-estar às suas populações” (PEREIRA e MENEZES, 2005, p. 142). A incapacidade de garantir segurança pela parte dos Estados cria instabilidade, o ambiente ideal para o terrorismo, criminalidade organizada e guerras civis (ALBUQUERQUE, 2009). Os Estados falhados não só geram terrorismo e criminalidade organizada, como também podem resultar desses fenómenos, gerando um ciclo que é necessário interromper.

Outra ameaça reconhecida é a criminalidade organizada, considerada um crime que, devido às novas tecnologias, se desloca facilmente e mexe com grandes fluxos de dinheiro. É um tipo de criminalidade que procura tanto o lucro como influenciar o poder, distinguindo-se do terrorismo (PEREIRA e MENEZES, 2005). A UE assume-a como uma “associação estruturada de mais de duas pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada, tendo em vista a prática de infrações passíveis de pena privativa de liberdade ou medida de segurança privativa de liberdade cuja duração máxima seja, pelo menos, igual ou superior a quatro anos, ou de pena mais grave, com o objectivo de obter, direta ou indiretamente, benefícios financeiros ou outro benefício material” (DECISÃO-QUADRO 2008/841/JAI DO CONSELHO, de 24 de outubro de 2008, relativa à luta contra a criminalidade organizada).

Este fenómeno tem um impacto cada vez maior na sociedade, aos níveis económico, social e político, uma vez que atua local, nacional, regional e internacionalmente. A sua efetivação e o grau de risco dependem das características dos Estados onde este tipo de criminalidade se estabelece. Os Estados democráticos dificultam o desenvolvimento destas organizações devido aos valores de transparência e legitimidade. Contrariamente, nos Estados com uma democracia mais fraca, a expansão da criminalidade organizada é maior (FERNANDES, 2004).

Exemplos deste tipo de criminalidade são as máfias, os cartéis de narcotráfico, o tráfico de armas, o tráfico humano, a exploração sexual, as redes de emigração clandestina, entre outros.

Este tipo de organizações chega a penetrar o poder político de certos países, tais como a Colômbia e a Venezuela, e até de organizações internacionais, instalando a corrupção no seu seio, pondo em causa a independência do exercício do poder. O combate a esta ameaça mostrou-se ineficaz, devido a uma cooperação pobre, pouco eficiente e empenhada entre Estados e organizações internacionais. Adicionalmente, existe uma fraca coordenação entre os serviços de informação dos países e falta de legislação nacional e internacional sobre o assunto (PEREIRA e MENEZES, 2005).

Uma vez que o objetivo principal do crime organizado é o lucro, o seu combate deverá ser feito, à semelhança do terrorismo, através do corte ao seu financiamento. No entanto, reconhece-se a dificuldade no combate a esta ameaça devido à complexidade e rigor com que as redes estão organizadas, construindo verdadeiros Estados informais.

Uma das ameaças que não é referida na EES é a pobreza, que deriva do subdesenvolvimento económico de algumas zonas do mundo, originando fluxos migratórios. Os fluxos que chegam à UE são oriundos de países da Europa de Leste, de África e do Próximo Oriente. Estas massas migratórias podem criar problemas de segurança nos estados-membros da UE, tais como desequilíbrio económico, desemprego, conflitos sociais, exclusão social e conflitos na sociedade (PEREIRA e MENEZES, 2005). Só um eficaz controlo das fronteiras externas da União permitirá que esta ameaça não chegue às sociedades europeias.

Com o desenvolvimento tecnológico surgiu outra ameaça, a cibercriminalidade, cuja especialidade passa por aproveitar as vulnerabilidades das redes informáticas para espalhar vírus informáticos e causar o pânico. Estando muitos setores da sociedade dependentes de redes informáticas, esta ameaça deve ser alvo de estudos e medidas de prevenção, tecnologia avançada e combate. Um vírus que atinja uma infraestrutura crítica, como uma central de energia elétrica, fará parar um país inteiro e, possivelmente, até mais que um, devido às interdependências existentes entre estruturas críticas de diferentes países.

Esta é uma ameaça cada vez mais observada e que está a ganhar mais terreno, mas não é referida na EES. Para a UE o cibercrime é “um amplo leque de diferentes atividades criminosas que envolvem os computadores e os sistemas informáticos, quer como instrumentos quer como alvos principais. A cibercriminalidade inclui as infrações

tradicionais (por exemplo, fraude, falsificação e roubo de identidade), infrações relativas aos conteúdos (por exemplo, distribuição de material pedopornográfico em linha ou incitamento ao ódio racial) e crimes respeitantes exclusivamente a computadores e sistemas informáticos (por exemplo, ataques contra os sistemas informáticos, recusa de serviço e software malicioso)” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013).

Para esta ameaça o combate mostra-se mais complexo, uma vez que este crime atua no ciberespaço e este é um local virtual, que permite o anonimato do criminoso, e é de difícil regulação. Assim, tenta-se fazer frente a esta ameaça através do reforço da legislação europeia relativa ao cibercrime e ao ciberespaço e da implementação de medidas de cibersegurança, principalmente nas infraestruturas críticas dos países.

Na EES a UE define três grandes objetivos para garantir a sua segurança perante estas ameaças: enfrentá-las; criar segurança na vizinhança da UE; e uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo.

Uma das maneiras de combater estas ameaças é trabalhar com as suas vulnerabilidades, ou seja, tirar proveito das áreas cinzentas das ameaças. A expansão das organizações criminosas origina vulnerabilidades de supervisão dentro da organização, o que pode ser uma oportunidade para intersetar as redes.

Grande parte destas ameaças, nomeadamente as que constituem crimes, estão interligadas e ultrapassam fronteiras. Este carácter multifacetado e transnacional exige uma resposta eficaz e coordenada por parte da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2015). Esta resposta deve contemplar a *comprehensive approach* e a já referida de articulação internacional.

V.3. UMA PERSPETIVA DE FUTURO DA SEGURANÇA NA UE

Como já foi referido, foi necessário repensar o conceito de segurança de forma a considerar a presença de atores externos ao Estado e ao cidadão. Segundo SARMENTO (2006), isto relaciona-se, também, com a identidade, passando a haver uma ameaça quando uma situação pode destruir ou descontinuar a construção da identidade da sociedade. A autora apresenta três desafios à segurança: a alteração identitária de uma sociedade com a comunidade vizinha pela partilha de valores iguais; a integração de uma sociedade numa cultura mais vasta; e o fenómeno das migrações que podem gerar uma transformação da identidade das sociedades.

Estes fenómenos observaram-se na UE recentemente. A questão identitária verificou-se na Catalunha, com a luta dos Catalães pela independência da região, devido à não identificação da comunidade catalã com a identidade espanhola. Já o fenómeno das migrações surgiu no sul da Europa com a crise dos refugiados dos países em conflito na África e no Médio Oriente, assistindo-se a um fluxo migratório para a Europa como nunca visto.

Segundo GOMES (2006), a UE apresenta algumas vulnerabilidades: ineficácia das medidas compensatórias da abolição das fronteiras internas; falta de solidariedade entre os estados-membros num controlo efetivo das fronteiras internas; diversidade e garantismo relativamente exagerado dos ordenamentos jurídico-penais da generalidade os estados-membros; a diversidade dos modelos e das competências policiais, as limitações territoriais dos serviços policiais nacionais, a resistência à cooperação policial operacional e, designadamente, à troca de informações criminais de qualidade e em tempo útil; e atração que a UE representa como destino de imigração ilegal.

Neste sentido, e, uma vez que a UE é um ator económico internacional de relevo, torna-se necessário saber tirar proveito da disponibilidade económica da UE para melhorar o que constitui as suas limitações e desenvolver a sua influência política na segurança internacional.

Reconhece-se que vivemos numa era de riscos imprevisíveis, sendo que as ameaças são cada vez mais transversais, adaptáveis e de inúmeras naturezas. Embora a

UE tenha evoluído bastante no âmbito securitário desde a sua criação, tendo em conta o contexto em que vivemos, esta tem de continuar a desenvolver-se.

Perante as limitações da PESC, para esta se efetivar mais eficazmente torna-se necessário haver vontade política e determinação por parte dos estados-membros. Neste sentido, BORGES (2004) considera que isto só será possível com sentido de União e visão prospetiva do futuro da UE por parte dos líderes europeus. Para além disto, e tendo em conta a importância da relação UE-NATO, é necessária uma cooperação mais ampla entre as duas organizações, nomeadamente em cenários onde estas atuem simultaneamente. DAVID (2010) aponta uma posição interessante ao afirmar que o “*soft power/security*” europeu e o “*hard power/security*” norte-americano, embora sejam opostos, poderão vir a criar futuros acordos mais focados, nomeadamente, no domínio da Segurança e da Defesa.

É reconhecido que a segurança dos países não se baseia apenas na segurança dentro das suas fronteiras. Num mundo globalizado as ameaças podem vir tanto de dentro como de fora das fronteiras e podem atingir dimensões incalculáveis. Deste modo, surge a necessidade de exteriorização da PCSD, tendo a UE de agir também fora das fronteiras europeias, garantindo a paz e estabilidade nas regiões vizinhas. Também aqui se denota a necessidade de tornar a abordagem à segurança multidisciplinar, conjugando a vertente militar com a política, económica, social, entre outras. Deverá, então, haver uma coordenação entre medidas civis e medidas militares.

Neste sentido, já em 2006, através do documento “*An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*”, a Agência Europeia de Defesa mostrou que era imprescindível a UE coordenar os seus instrumentos de *hard* e *soft power*, por isso, as suas vertentes civil, militar, governamental e não governamental.

O Tratado de Lisboa veio criar condições para o desenvolvimento da capacidade de resposta da UE aos desafios de hoje. Pretende-se aumentar a coerência das respostas europeias, melhorar a coordenação e tornar o processo decisório mais estratégico (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009).

No entanto, BRANDÃO (2010) considera que, apesar do Tratado ter pretendido a coordenação das políticas europeias através da abolição do sistema de pilares, a

separação entre as matérias intergovernamentais e supranacionais continua a existir, nomeadamente no que concerne à PESC/PCSD e Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal (CPJMP), denotando-se a distinção entre a dimensão externa e interna da segurança. De forma a colmatar esta falha, a autora sugere a criação de um “comité transnacional e interinstitucional em matéria de segurança” (p. 60).

Reconhecemos que, apesar da extinção formal dos pilares, a lógica da separação continua a existir com a criação do Tratado da União Europeia – relativo às áreas de cooperação – e do Tratado de Funcionamento da União Europeia – relativo às áreas de integração. Ainda assim, não podemos deixar de notar que a PESC e a CPJMP são reguladas pelo mesmo tratado, TUE, o que demonstra que a coordenação e envolvência entre o que era tradicionalmente interno e externo estão cada vez mais a ser reforçadas.

Esta questão também é abordada na Agenda Europeia de Segurança de 2015, que afirma a interligação e interdependência entre a segurança interna da UE e a segurança global, tendo a UE de ter uma resposta abrangente e coerente que combine as suas dimensões interna e externa. Assume-se, aqui, a referida necessidade de reforçar a ligação entre a PESC e a CPJMP.

Continua a ser necessário mover esforços para que a UE seja mais ativa, combatendo as ameaças pelas vias diplomática, política, militar e civil; mais capaz, movendo mais recursos para a defesa, da forma mais eficiente, e melhorando a capacidade diplomática, com uma maior coordenação entre os estados-membros e as instituições europeias; mais coerente, coordenando os diversos instrumentos das diferentes áreas – desenvolvimento, comércio, ambiente, justiça, entre outras – que contribuem para a segurança europeia e internacional, dando origem a uma resposta coerente da parte da UE e dos estados-membros; mais parceira, melhorando a colaboração com as organizações, países e *stakeholders* com as quais a UE tem relações, logo, a cooperação internacional (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2003).

Este último ponto é bastante importante. Como já foi abordado, no contexto atual os países não conseguem fazer frente aos desafios por si só. Por esta razão, colaboram entre si e inserem-se em organizações internacionais. Esta necessidade de cooperação também existe nestas organizações internacionais, que, cada vez mais, necessitam de se relacionar umas com as outras. Com a multiplicidade de atores na

segurança internacional, assistimos a uma rede de ligações entre países, organizações internacionais, *stakeholders* privados, ONG's.

Ao nível da UE, a cooperação internacional passa pelos diálogos sobre a segurança com os estados-membros, países vizinhos, parceiros estratégicos e outras organizações internacionais e regionais relevantes, e por planos de ação partilhados com estes (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

Uma vez que o ambiente internacional está em constante mutação, a UE tem de se desenvolver de forma a conseguir responder aos desafios que se lhe apresentam. A Agenda Europeia de Segurança de 2015 apresenta três pontos a melhorar: a troca de informação²⁷ entre os estados-membros, que apresenta ainda *critical gaps*; a cooperação operacional entre as autoridades dos estados-membros²⁸; e o apoio às ações securitárias, nomeadamente o treino, o financiamento, a investigação e a inovação²⁹.

Relativamente à melhoria da troca de informação, a Agenda aponta a necessidade de utilizar as ferramentas europeias já existentes na sua plenitude, aproveitando o seu potencial ao máximo. Contudo, é preciso existir revisões a esses instrumentos, para se detetarem falhas ou *gaps* e corrigi-los.

Neste aspeto, defendemos que é necessário existir uma interoperabilidade de bases de dados, de forma a evitar a duplicação de informação e torná-la mais uniforme e

²⁷ Aqui incluem-se o Sistema de Informações Schengen (SIS); o *Stolen and Lost Travel Documents* (SLTD); a gestão de fronteiras e os indicadores comuns de risco nos quais se devem apoiar; a segurança da circulação de bens; o Tratado de Prüm (perfis de ADN, base de dados de impressões digitais e de veículos registados); a Europol; os Pontos Únicos de Contacto; o *Passenger Name Record* (PNR); os acordos PNR com os EUA, Canadá e Austrália; a proteção de dados; os dados de comunicações: o *European Criminal Records Information System* (ECRIS); o *European Police Record Index System* (EPRIS); e o *Maritime Common Information Sharing Environment* (CISE).

²⁸ Têm um papel importante nesta cooperação o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI), as agências europeias, as Equipas de Investigação Conjuntas (EIC), as Operações Aduaneiras Conjuntas (OAC), as redes de unidades especializadas nacionais, os *Police and Customs Cooperation Centres* (PCCC) e a cooperação judicial em matéria penal.

²⁹ Na vertente do treino a principal agência é a CEPOL; no financiamento opera, por exemplo, o Fundo para a Segurança Interna (FSI); a investigação e inovação são conseguidas com uma indústria europeia de segurança competitiva, o que constitui um desafio.

de fácil acesso para os estados-membros e para as instituições e órgãos da UE. Pensamos que isto iria contribuir uma maior eficiência das forças e serviços de segurança dos estados-membros e dos instrumentos de segurança europeus.

Na cooperação operacional entre os estados-membros, aponta-se a importância de mais sinergias entre as agências europeias, mais coordenação sistemática e, novamente, a utilização de todo o potencial dos mecanismos europeus. Já para o apoio às ações securitárias, a segurança deve ser uma prioridade na criação de novos instrumentos e mecanismos, investigação e inovação. Dentro desta prioridade devem estabelecer-se outras, sendo a segurança um conceito amplo que engloba várias vertentes. É imprescindível o ajuste das prioridades sempre que necessário (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

No sentido de construir uma Europa mais segura, mais forte e mais influente, a UE tem ainda vários desafios para ultrapassar. De tudo o que já foi referido ao longo deste estudo, retira-se a necessidade de aumentar a cooperação tanto dentro da UE como entre esta e países terceiros, *stakeholders* e organizações internacionais. Conseguir desenvolver uma resposta coerente nas esferas da segurança e defesa europeias é o principal desafio da União. Para isto, importa investir nas cooperações referidas e, assim, reforçar o papel da UE na cena internacional. Este deverá ser o futuro da UE, um ator relevante não só na economia, mas também na segurança internacional, que promove o bem-estar e a paz e apoia a mitigação dos riscos inerentes às ameaças que o mundo enfrenta.

CONCLUSÃO

A abordagem à segurança, enquanto conceito e relativamente à forma de se alcançar, evoluiu bastante nos últimos dois séculos. As mudanças no ambiente internacional foram a principal causa da necessidade de refletir a segurança de diferentes formas. Assim, este conceito foi amplificando e incluindo na sua esfera aspetos de outras áreas, criando um conceito verdadeiramente multidisciplinar e abrangente.

A segurança não é um fim alcançável em si mesmo uma vez que não existe o princípio da segurança absoluta. O que subsiste é um esforço constante interminável para mitigar ao máximo os riscos que colocam em causa a segurança. Existe a permanente necessidade de recolher informações, observar e controlar. A prevenção torna-se, por isso, o maior esforço ao nível da segurança (ALVES, 2010).

Nos dias de hoje, as ameaças são dinâmicas por natureza. Para além de estarem interligadas, evoluem a um ritmo muito acelerado e facilmente se adaptam às mudanças do ambiente internacional. Deparamo-nos, por exemplo, com organizações criminosas que não precisam de assentar em estruturas rígidas, têm espírito de iniciativa, são flexíveis a responder às evoluções do contexto internacional em constante mutação.

Num mundo aberto e dinâmico, como o da atualidade, em que as fronteiras entre o que é interno e externo estão esbatidas, as ameaças apresentam-se cada vez mais transnacionais. Isto significa que, por exemplo, qualquer ataque terrorista tem um impacto económico global. Deste modo, quando um ataque se efetiva, este não afeta apenas o Estado onde teve lugar, alargando o seu impacto à escala global.

O fenómeno da transnacionalidade das ameaças trouxe a necessidade de desenvolver as relações internacionais por conta da globalização (PEREIRA e MENEZES, 2005). Com isto, torna-se evidente que a segurança nacional só se consegue através da cooperação internacional (ELIAS, 2012). Desta forma, os países unem-se e cooperam através de organizações internacionais e estas organizações também estabelecem relações entre si no sentido de promoção da segurança.

As políticas públicas sofrem alterações por várias razões, como a mudança do ambiente. Nomeadamente, as políticas públicas europeias são condicionadas não só pelos acordos europeus como também pela dinâmica do contexto internacional, adquirindo a constante necessidade de adaptação a esse contexto de forma a responderem eficazmente aos desafios emergentes.

Estes acordos europeus não só têm influência nos processos de formulação de políticas públicas dos estados-membros da UE como também dos países vizinhos (WALLACE *et al.*, 2005). Isto demonstra a influência que a UE tem na cena internacional, nomeadamente na economia internacional. Este poder económico contribui para a influência da UE na segurança internacional, sendo considerada “o mais poderoso instrumento de prevenção de conflitos que alguma vez existiu na Europa” (CUTILEIRO, 2000, p. 89).

No entanto, este papel continua a ser ainda residual, o que constitui um problema a ultrapassar, uma vez que o contexto internacional exige uma união securitariamente forte e coerente. Neste sentido, reuniram-se esforços para desenvolver a capacidade europeia de agir na segurança internacional. Em 2007, com o Tratado de Lisboa, foi dado um grande passo na construção europeia, principalmente na esfera da segurança e defesa dos estados membros.

O Tratado de Lisboa criou oportunidades para a UE ganhar visibilidade no contexto internacional, conferindo-lhe uma estrutura jurídica que lhe permite celebrar acordos e tratados em nome próprio. Para além disto, criou instrumentos e mecanismos de segurança para desenvolver a PESC e a PCSD e reforçou os instrumentos securitários já existentes.

Reconhecendo-se a necessidade de uma abordagem abrangente à segurança, o Tratado de Lisboa também contribuiu para a efetivação de uma *comprehensive approach* nas políticas da UE, fomentando a cooperação entre as políticas existentes. Uma eficaz coordenação e troca de informação entre as várias áreas da UE, nomeadamente entre a PESC e a Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal, é essencial para a efetivação desta componente de *comprehensive approach*.

Uma coordenação concertada entre as políticas externas e as políticas no âmbito da Justiça e Administração Interna (JAI) é um fator indispensável para a afirmação da UE no contexto securitário. Só desta forma se consegue coerência nas respostas e posições tomadas pela UE, tanto ao nível da componente defensiva e militar como ao nível securitário e civil. As missões de gestão de crises são um exemplo desta necessidade, uma vez que apresentam as duas componentes – militar e civil – e só com uma coordenação concertada se alcança a eficácia desejada das missões.

Neste contexto, importa perceber se quando referenciamos as políticas de segurança da UE, nomeadamente a PESC e a PCSD, estamos em presença de políticas públicas de segurança.

Tendo em conta a definição de política pública dada por MÈNY e THOENIG (2015), já referida no capítulo I.2., enquanto um programa de ação sobre um setor da sociedade ou sobre um espaço geográfico específico, que provém de uma autoridade investida de poder público, podemos concluir que existem políticas públicas no seio da UE. Observando as políticas que abordámos, a PESC e a PCSD, estas emanam de uma autoridade dotada de poder político e legitimidade, a UE, sendo que são os estados-membros que lhe conferem esse poder e essa legitimidade ao transferirem parte da sua soberania. Além disso, a primeira premissa também se verifica, uma vez que estas duas políticas dizem respeito tanto a um contexto geográfico específico, a área da UE, como a um setor da sociedade, a segurança.

Tendo já respondido a uma questão que nos conduz à resposta da pergunta de partida, importa, agora, debruçarmo-nos sobre a mesma: serão a PESC e a PCSD políticas públicas de segurança?

De acordo com a sua conceção de políticas públicas de segurança, OLIVEIRA³⁰ considera que existem políticas públicas de segurança no seio da UE, dando o exemplo das medidas legislativas, implementadas pelo Tratado de Lisboa, que vieram reforçar o papel da EUROPOL, tendo em vista a melhoria da troca de informação criminal e policial entre os estados-membros, o aumento da vigilância das ameaças graves e a eficácia dos inquéritos transfronteiriços.

³⁰ Vide Entrevista n.º 1 do Apêndice I.

Baseando-nos também na definição dada por OLIVEIRA, concluímos que a PESC e a PCSD configuram, neste contexto, políticas públicas de segurança, pois são políticas públicas que também dão resposta à insegurança sentida pelos cidadãos europeus, através de instrumentos e mecanismos de segurança e da cooperação com outras organizações internacionais.

A grande conquista da construção europeia foi uma a manutenção da paz entre os estados-membros. No entanto, este não é um fim em si mesmo, uma vez que os cidadãos só se vão sentir seguros quando existir paz em todo o continente europeu e no mundo. Para isto a União tem de reforçar as suas capacidades securitárias e o seu papel na segurança internacional.

Já nos debruçámos sobre as ameaças e riscos presentes no contexto que vivemos hoje. No entanto, atualmente não vivemos apenas um mar de perigos e ameaças, mas também um oceano de oportunidades securitárias. O desafio para a UE consubstancia conseguir aproveitar o potencial, que já mostrou ter, para contribuir de forma destacável para um mundo mais livre, igualitário e seguro.

Desde a integração como forma de unir os estados-membros e evitar conflitos entre os mesmos, até ao desenvolvimento da defesa europeia, a UE já realizou muitos avanços para efetivar o seu papel internacional na esfera da segurança. No entanto, a sua força e coerente ainda está além do que se mostra ser necessário.

Apesar dos já referidos desenvolvimentos na área da defesa europeia, a UE continuará a ter um poder essencialmente civil na segurança internacional, pois, tal como refere FREDERICA MOGHERINI³¹ na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, “*we are the best in the field [of soft power]*” (Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, p. 4).

Assistindo à ameaça da sua segurança por vários e distintos fenómenos transnacionais, a UE move esforços para conseguir responder de forma eficaz e contundente aos mesmos. É reconhecido que se deve “tratar dos problemas globais de

³¹ Atualmente com o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

maneira global” (COSTA, 2011, p. 203), por isso, o multilateralismo e a cooperação internacional são essenciais para o combate às ameaças e para a mitigação dos riscos.

Concluindo, a UE não só desenvolve os seus instrumentos e mecanismos de segurança e a coordenação entre as suas políticas, como fortalece a cooperação com países terceiros e organizações internacionais, como a NATO, criando as sinergias necessárias para que todos sigam o mesmo fim de manutenção e garantia da segurança internacional.

Pese embora a UE ainda se depare com alguns desafios, nomeadamente no sentido de criar uma resposta coerente na esfera da segurança e defesa, verificamos que existirão sempre desafios pois a segurança europeia é um projeto que se deve manter permanente devido à complexidade do ambiente estratégico e geográfico que se apresenta dinâmico e em constante mutação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. DICIONÁRIOS E ENCICLOPÉDIAS

CARVALHO, MARIA IRENE BIGOTTE DE (1998). “Lobby” in OLIVEIRA, LEONEL DE (ed.), Nova Enciclopédia Larousse, vol. XIV, p. 4274. Lisboa: Círculo de Leitores.

II. OBRAS GERAIS E ESPECÍFICAS

ALVES, ARMANDO (2010). *Introdução à Segurança*. Lisboa: Revista da Guarda.

BACHE, IAN e GEORGE, STEPHEN (2006). *Politics in the European Union*. Nova Iorque: Oxford University Press.

BORGES, JOÃO VIEIRA (2004). “Segurança e Defesa na União Europeia; do Desconhecimento à Prospetiva”, *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. Lisboa.

BOSCH, KAREL VAN DEN e CANTILLON, BEA (2006). “Policy Impact” in MORAN, MICHAEL, REIN, MARTIN e GOODIN, ROBERT E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 296-335. Oxford University Press.

BOVENS, MARK, HART, PAUL T e KUIPERS SANNEKE (2006). “The Politics of Policy Evaluation” in MORAN, MICHAEL, REIN, MARTIN e GOODIN, ROBERT E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 319-335. Oxford University Press.

BRANDÃO, ANA PAULA (2011). “Vinte anos depois: mapeando o quadro teórico e a agenda de pesquisa dos estudos de segurança”, *I Congresso Internacional do OBSERVARE*. Universidade Autónoma de Lisboa.

BUNYAN, TONY (1993). “Trevi, Europol and the European state” in BUNYAN, TONY (ed.), *Statewatching the new Europe*. Londres: A Statewatch Publication.

CORREIA, EDUARDO PEREIRA (2015). *Liberdade e Segurança*, Lisboa: ISCPSI – ICPOL.

CLEMENTE, PEDRO (2015). *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPSI – ICPOL.

CLEMENTE, PEDRO (2010). “Polícia e segurança – Breves notas”, *Política Internacional e Segurança* 4, pp. 141-171.

CRAWFORD, ADAM (2009a). “Introduction: The preventing turn in Europe” in CRAWFORD, ADAM (ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, pp. xv-xxviii. Willian Publishing.

CRAWFORD, ADAM (2009b). “Situating crime prevention policies in comparative perspective: policy travels, transfer and translation” in CRAWFORD, ADAM (ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, pp. 1-37. Willian Publishing.

DAVID, MÁRIO (2010). “Implementação da Estratégia Europeia de Segurança e da Política Comum de Segurança e Defesa”, in *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*, pp. 599-611. Lisboa: Segurança e Defesa.

DIEU, FRANÇOIS (1999). *Politiques Publiques de Sécurité*. França: Sécurité et Société.

FERNANDES, ANTÓNIO HORTA e BORGES, JOÃO VIEIRA (2005). “Enquadramento Conceptual” in NOGUEIRA, JOSÉ MANUEL (ed.), *Pensar a Segurança e Defesa*, pp. 11-90. Lisboa: Edições Cosmos.

FERNANDES, ANTÓNIO JOSÉ (1992). *A Comunidade Europeia: Estrutura e Funcionamento, Objetivos e Atividades (Da CEE à União Europeia)*. Lisboa: Editorial Presença.

FERNANDES, LUÍS FIÀES (2004). “Criminalidade Transnacional Organizada: Organização, Poder e Coação” in VALENTE, MANUEL GUEDES (ed.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*, pp. 421-465. Lisboa: Almedina.

FREIDMAN, BARRY L. (2006). “Policy Analysis as Organizational Analysis” in MORAN, MICHAEL, REIN, MARTIN e GOODIN, ROBERT E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 482-495. Oxford University Press.

GARCIA, FRANCISCO PROENÇA (2016). “As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados. Subsídios para o seu estudo”, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, pp. 1-33.

GOODIN, ROBERT E., REIN, MARTIN e MORAN, MICHAEL (2006). “The Public and its Policies” in MORAN, MICHAEL, REIN, MARTIN e GOODIN, ROBERT E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 3-35. Oxford University Press.

GUEDES, ARMANDO MARQUES e ELIAS, LUÍS (2012). “*Here be Dragons: Novos Conceitos de Segurança e o Mundo Contemporâneo*”, *O Poder Político e a Segurança*, pp. 27-58. ISCPSI.

INGRAM, HELEN e SCHNEIDER, ANNE L. (2006). “Policy Analysis for Democracy” in MORAN, MICHAEL, REIN, MARTIN e GOODIN, ROBERT E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 169-189. Oxford University Press.

LENSCHOW, ANDREA (2001). “Europeanisation of public policy” in RICHARDSON, JEREMY (ed), *European Union: power and policy-making*, pp. 55-71. Nova Iorque: Routledge.

LOPES, J. J. ALMEIDA (1999). *Tratados Europeus Explicados*. Lisboa: Vislis Editores.

MAJONE, GIANDOMENICO (2006). “Agenda Setting” in MORAN, MICHAEL, REIN, MARTIN e GOODIN, ROBERT E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 228-250. Oxford University Press.

MÈNY, YVES e THOENIG, JEAN-CLAUDE (2015). *Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France.

ØHRGAARD, JAKOB (2004). “International relations or European integration: is the CFSP *suis generis*?” in TONRA, BEN e CHRISTIANSEN, THOMAS (eds.), *Rethinking European Union foreign policy*, pp. 26-44. Manchester: Manchester University Press.

PEREIRA, PAULA CORDEIRO e MENEZES, LUÍSA CABRAL (2005). “Enquadramento Internacional” in NOGUEIRA, JOSÉ MANUEL (ed.), *Pensar a Segurança e Defesa*, pp. 91-146. Lisboa: Edições Cosmos.

PIÇARRA, NUNO (2007). “A União Europeia Enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Alguns Desenvolvimentos Recentes” in GOUVEIA, JORGE BACELAR e PEREIRA, RUI (eds.), *Estudos de Direito e Segurança*, pp. 317-336. Lisboa: Almedina.

QUIGGIN, JOHN (2006). “Economic Constraints on Public Policy” in MORAN, MICHAEL, REIN, MARTIN e GOODIN, ROBERT E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 529-542. Oxford University Press.

QUIVY, RAYMOND e CAMPENHOUDT, LUC VAN (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ª ed., Lisboa, Gradiva.

REIN, MARTIN (2006). “Reframing Problematic Policies” in MORAN, MICHAEL, REIN, MARTIN E GOODIN, ROBERT E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 389-405. Oxford University Press.

RODRIGUES, RAÚL (2010). *Instituições e Políticas e Regulação*. Lisboa: ISCSP.

SARMENTO, CRISTINA MONTALVÃO (2006). “Poder e Identidade. Desafios de Segurança” in VALENTE, MANUEL GUEDES (ed.), *II Colóquio de Segurança Interna*, pp.155-168. Lisboa: Almedina.

SMITH, MICHAEL (2001). “The EU as an international actor”, in RICHARDSON, JEREMY (ed), *European Union: power and policy-making*, pp. 289-309. Nova Iorque: Routledge.

TARDY, THIERRY (2009). “The European Union, a regional security actor with global aspirations” in TARDY, THIERRY (ed.), *European Security in a Global Context: Internal and external dynamics*, pp.17- 36. Nova Iorque: Routledge.

TELÒ, MARIO (2006). *Europe, a Civilian Power?: European Union, Global Governance, World Order*. Brussels Free University: Bélgica.

VIRÁNYI, GERGELY (2004). “Introduction to Police Science(s)”, *Magyar Rendészet*.

WACHE, PAULO MATEUS (2012). *A União Europeia e as suas Relações com o Mundo: Entendendo a Política Externa da União Europeia para a África*. Maputo: Instituto Superior de Relações Internacionais.

WALLACE, HELEN, WALLACE, WILLIAM e POLLACK, MARK (2005). *Policy-making in the European Union*. Nova Iorque: Oxford.

WILSON, RICHARD (2006). “Policy Analysis as Policy Advice” in MORAN, MICHAEL, REIN, MARTIN E GOODIN, ROBERT E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 152-168. Oxford University Press.

III. ARTIGOS CIENTÍFICOS

BARNETT, MICHAEL, KIM, HUNJOON, O’DONNELL, MADALENE e SITEA, LAURA (2007). “Peacebuilding: What Is in a Name?”, *Global Governance* 13, pp. 35–58.

BARROSO, LUÍS (2014). “A Segurança: uma aproximação conceitual”, *Revista de Direito e Segurança*, 3, pp. 155-180.

- BRANDÃO, ANA PAULA (2010). “O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da EU”, *Relações Internacionais* 25, IPRI, pp. 49-63.
- CHARILLON, FRÉDÉRIC (2001). “O Significado da Segurança na Europa: A UE – da PESC ao Colapso da Política Externa”, *Nação e Defesa* 99 (2), pp. 103-147.
- CORREIA, EDUARDO PEREIRA (2012). *Política e Segurança: Teorias e Conjunturas da Actualidade*. in CORREIA, EDUARDO PEREIRA e DUQUE, RAQUEL (2012). *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: ed. Observatório Político e Fonte da Palavra.
- CORREIA, EDUARDO PEREIRA e DUQUE, RAQUEL (2011). O poder político e a emergência das políticas públicas de segurança in VALENTE, MANUEL GUEDES (coord.). *Politeia: Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Ano VIII. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, pp. 39-49.
- CUTILEIRO, JOSÉ (2000). “A União Europeia – a Política Externa e de Segurança Comum: a Identidade Europeia de Segurança e Defesa”, *Nação e Defesa* 95/96, Outono-Inverno, pp. 83-92.
- DIAS, VANDA AMARO; MOTA, SARA CARREIRA e RANITO, JOVANA JEZDIMIROVIC (2011). “Retrospectiva do conceito de segurança: alargamento e aprofundamento da agenda securitária no pós-guerra fria”, *Relações Internacionais* 9 (2), IPRI.
- DUKE, SIMON e OJANEN, HANNA (2006). “Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy”, *European Integration* 28 (5), pp. 477-494.
- ELIAS, LUÍS (2013). “A Externalização da Segurança Interna – As Dimensões Global, Europeia e Lusófona”, *Relações Internacionais* 40, IPRI, pp. 9-29.
- ELIAS, LUÍS (2012). “Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada”, *Observatório Político*, Working Paper #11.
- FILHO, CLÁUDIO C. BEATO (1999). “Políticas públicas de segurança e a questão policial”, *São Paulo em Perspectiva*, 13 (4), pp. 13-27.
- GOULDING, MARRACK (1993). “The evolution of United Nations peacekeeping”, *International Affairs*, 69 (3), pp. 451-464.

GUEDES, ARMANDO MARQUES (2003). “Sobre a União Europeia e a NATO”, *Nação e Defesa* 106 (2), pp. 33-76.

KERSTEN, JOACHIM (2013). “Police Science. A programmatic analysis of how police science stands in the German-speaking world”, *SIAC-Journal – Journal for Police Science and Practice* 3, pp. 4-18.

NUNES, ISABEL FERREIRA (2012). “Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia”, *Instituto da Defesa Nacional*, Policy Paper 1.

PEDRA, JOSÉ RODRIGUES (2010). “A Segurança e a Defesa da União Europeia. De Maastricht a Lisboa. Contributos para uma análise estratégica”, *Boletim IESM* 8 (2), pp. 79-134.

PINTO, LUÍS VALENÇA (2009). “A Segurança e a Defesa na Europa”, *Nação e Defesa* 122 (4), pp. 129-138.

ROTHSCHILD, EMMA (1995). “What is Security?”, *Daedalus* 124 (3), pp. 53-98.

SILVA, PEDRO FERREIRA DA (2013). “Tratado de Defesa e Cooperação entre a França e o Reino Unido”, *Janus*, pp. 164-165.

WAEVER, OLE (1996). “European Security Identities”, *Journal Common Market Studies* 34 (1), pp. 103-132.

IV. DISSERTAÇÕES

ALBUQUERQUE, JOSÉ GONÇALVES DE (2009). *Política Europeia de Segurança e Defesa*. Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, Coimbra, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

CONSTANTINO, PEDRO MIGUEL MOREIRA (2016). *União Europeia e Terrorismo: uma co-construção do setor privado de segurança?*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos Europeus, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

COSTA, JOSÉ MANUEL DE BARROS PEREIRA DA (2011). *Europa – Política Comum de Segurança e Defesa ou Potência Civil – o contributo do processo europeu para a*

“governança” global. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

V. LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 7-A/2015. *Diário da República*, 1.ª Série – N.º 36 – 20 de fevereiro de 2015.

VI. LEGISLAÇÃO EUROPEIA

ATO ÚNICO EUROPEU (29 de junho de 1987). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

COMISSÃO EUROPEIA (24 de abril de 2015). *The European Agenda on Security*. Estrasburgo.

COMISSÃO EUROPEIA (7 de fevereiro de 2013). *Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: Um ciberespaço aberto, seguro e protegido*. Bruxelas.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (12 de dezembro de 2003). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança – Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Bruxelas.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (12 de maio de 2014). *Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach*. Bruxelas.

CONSELHO EUROPEU DE VIENA (11 e 12 de dezembro de 1998)

DECISÃO-QUADRO 2008/841/JAI DO CONSELHO, de 24 de outubro de 2008, relativa à luta contra a criminalidade organizada.

DECLARAÇÃO DE ROMA (25 de outubro de 1984), <http://www.weu.int/> (Consulta a 13 de setembro de 2018).

DECLARAÇÃO SCHUMAN (Paris, 9 de maio de 1950).

GLOBAL STRATEGY FOR THE EUROPEAN UNION'S FOREIGN AND SECURITY POLICY (junho de 2016).

TRATADO DE AMSTERDÃO (2 de outubro de 1997).

TRATADO DE LISBOA (17 de dezembro de 2007). *Jornal Oficial da União Europeia*.

TRATADO DE MAASTRICHT (7 de fevereiro de 1992).

TRATADO DE NICE (10 de março de 2001). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

UNIÃO DA EUROPA OCIDENTAL (27 de outubro de 1987). *Plataforma sobre os interesses europeus em matéria de segurança*. Haia.

VII. RELATÓRIOS EUROPEUS

AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA (3 de outubro de 2006). *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*. Bruxelas.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2009). *Relatório sobre a Execução da Estratégica Europeia de Segurança – Garantir a segurança num mundo em mudança*. Bruxelas.

CORBETT, RICHARD e VIGO, ÍÑIGO MÉNDEZ DE (29 de janeiro de 2008). *Relatório sobre o Tratado de Lisboa*. Comissão dos Assuntos Constitucionais, Parlamento Europeu.

DEHAENE, JEAN-LUC (17 de março de 2009). *Relatório sobre o impacto do Tratado de Lisboa no desenvolvimento do equilíbrio institucional da União Europeia*. Comissão dos Assuntos Constitucionais, Parlamento Europeu.

MOGHERIN, FEDERICA (18 de junho de 2017). *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1*. Bruxelas.

SERVIÇO EUROPEU DE AÇÃO EXTERNA (9 de março de 2018). *Permanent Structured Cooperation – PESCO: Deepening Defence Cooperation among EU Member States*. Bruxelas.

VIII. RELATÓRIOS INTERNACIONAIS

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS (16 de junho de 1945). São Francisco.

NATO'S MILITARY CONCEPT FOR DEFENCE AGAINST TERRORISM (outubro de 2003).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2004). *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats Challenges and Change.

THE ALLIANCE'S NEW STRATEGIC CONCEPT (7 de novembro de 1991).

TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (4 de abril de 1949). Washington D.C.

ANEXO

ANEXO I

**QUADRO DE CORRESPONDÊNCIA A QUE SE REFERE O ARTIGO 12.º DO TRATADO DE
AMSTERDÃO (ANEXO DO TRATADO DE AMSTERDÃO)**

ANEXO

QUADROS DE CORRESPONDÊNCIA A QUE SE REFERE O ARTIGO 12º DO TRATADO DE AMESTERDÃO

A. Tratado da União Europeia

Numeração anterior	Nova numeração	Numeração anterior	Nova numeração
TÍTULO I	TÍTULO I	TÍTULO VI (***)	TÍTULO VI
Artigo A	Artigo 1º	Artigo K.1	Artigo 29º
Artigo B	Artigo 2º	Artigo K.2	Artigo 30º
Artigo C	Artigo 3º	Artigo K.3	Artigo 31º
Artigo D	Artigo 4º	Artigo K.4	Artigo 32º
Artigo E	Artigo 5º	Artigo K.5	Artigo 33º
Artigo F	Artigo 6º	Artigo K.6	Artigo 34º
Artigo F.1 (*)	Artigo 7º	Artigo K.7	Artigo 35º
TÍTULO II	TÍTULO II	Artigo K.8	Artigo 36º
Artigo G	Artigo 8º	Artigo K.9	Artigo 37º
TÍTULO III	TÍTULO III	Artigo K.10	Artigo 38º
Artigo H	Artigo 9º	Artigo K.11	Artigo 39º
TÍTULO IV	TÍTULO IV	Artigo K.12	Artigo 40º
Artigo I	Artigo 10º	Artigo K.13	Artigo 41º
TÍTULO V (***)	TÍTULO V	Artigo K.14	Artigo 42º
Artigo J.1	Artigo 11º	TÍTULO VI-A (**)	TÍTULO VII
Artigo J.2	Artigo 12º	Artigo K.15 (*)	Artigo 43º
Artigo J.3	Artigo 13º	Artigo K.16 (*)	Artigo 44º
Artigo J.4	Artigo 14º	Artigo K.17 (*)	Artigo 45º
Artigo J.5	Artigo 15º	TÍTULO VII	TÍTULO VIII
Artigo J.6	Artigo 16º	Artigo L	Artigo 46º
Artigo J.7	Artigo 17º	Artigo M	Artigo 47º
Artigo J.8	Artigo 18º	Artigo N	Artigo 48º
Artigo J.9	Artigo 19º	Artigo O	Artigo 49º
Artigo J.10	Artigo 20º	Artigo P	Artigo 50º
Artigo J.11	Artigo 21º	Artigo Q	Artigo 51º
Artigo J.12	Artigo 22º	Artigo R	Artigo 52º
Artigo J.13	Artigo 23º	Artigo S	Artigo 53º
Artigo J.14	Artigo 24º		
Artigo J.15	Artigo 25º		
Artigo J.16	Artigo 26º		
Artigo J.17	Artigo 27º		
Artigo J.18	Artigo 28º		

(*) Novo artigo introduzido pelo Tratado de Amesterdão.

(**) Novo Título introduzido pelo Tratado de Amesterdão.

(***) Título reformulado pelo Tratado de Amesterdão.

APÊNDICE

APÊNDICE I

ENTREVISTAS

Entrevista n.º 1

Entrevistado: JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, Superintendente-Chefe.

Data: 2 de abril de 2018

Cargo/Posto: Director Nacional-adjunto da Polícia de Segurança Pública.

A realização desta entrevista insere-se no âmbito da Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, área de especialização em Gestão da Segurança do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, sob orientação científica do Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA.

A Dissertação de Mestrado tem como tema “*Da Segurança na Europa – o paradigma securitário na União Europeia*”, tendo como objetivo compreender se existem políticas públicas de segurança na União Europeia, procurando perceber se foram transportadas para o ordenamento nacional dos países-membros, bem como a sua eficácia e limitações.

1. Atendendo à sua noção de políticas públicas, considera que existem políticas públicas de segurança no seio da União Europeia?

R: Definindo-se uma política pública de segurança (PPS) como um conjunto mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas e pelas Administrações, com o objetivo de fornecer uma resposta efetiva às diversas formas de insegurança, através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados, podemos considerar, pois, que existem políticas públicas de segurança europeias no seio da União Europeia.

Por exemplo, considero que as medidas legislativas de reforço do papel da EUROPOL, depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, com o objetivo de melhoria da troca de informação criminal/policial entre os Estados-membros, do incremento da vigilância das ameaças criminais graves, como o terrorismo, da

eficácia dos inquéritos transfronteiriços, como verdadeiras políticas públicas de segurança europeias.

2. Para si, o que constitui, atualmente, desafios e/ou ameaças à segurança na Europa?

R: Focando-me apenas no domínio do crime, a maior ameaça, digo mesmo risco, à segurança pública europeia é, sem sombra de dúvida, o terrorismo de cariz islâmico; mas também a criminalidade organizada de cariz itinerante, como são todos os tráficos, designadamente, de seres humanos, de droga etc. O grande desafio para a União Europeia (EU) é conseguir combater com eficácia estes fenómenos criminais, mantendo ao mesmo tempo, a livre circulação de pessoas e bens entre os Estado que integram UE.

3. Tendo em conta a integração europeia, de que forma deve ser pensada a segurança no contexto europeu?

R: A segurança europeia deverá ser cada vez mais integrada no âmbito da União Europeia; aliás, como já acontece, em parte, com a política de segurança fronteiriça e o papel da FRONTEX no apoio aos Estados-membros que mais necessitam de apoio.

4. Na sua opinião, que papel deve assumir a União Europeia na segurança internacional, regional e nacional?

R: No domínio da segurança internacional e regional, o grande desafio da EU é capacidade para falar a uma só voz em assuntos de defesa e segurança; para isso o Tratado de Lisboa deu um importante impulso com a criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e do Serviço Europeu de Ação Externa; ao nível da segurança nacional dos Estados-membros, entendo que o reforço do papel da EUROPOL e de outros mecanismos decorrente da aplicação do Tratado de Lisboa vai no bom caminho.

5. Considera existir desafios à segurança da União Europeia que esta não esteja a responder da forma mais eficaz? Se sim, quais e por que razão?

R: Falei anteriormente de dois desafios da UE: primeiro, conseguir que os Estados-membros combatam com eficácia os fenómenos criminais, mantendo ao mesmo tempo, a livre circulação de pessoais e bens entre os Estados que

integram a EU e, ao nível da política externa da EU, o conseguir falar a uma só voz em assuntos de defesa e segurança. Efetivamente, apesar de estes desafios/desideratos estarem consagrados no Tratado de Lisboa, estamos longe de os atingir. Qual a razão? O motivo passa pelos interesses e lógicas políticas de cada Estado europeu, que nem sempre coincidem no devir do tempo.

6. Considera a abordagem adotada pela União Europeia, *comprehensive approach*, a mais eficaz para o desenvolvimento de políticas? Porquê?

R: Considerando que a abordagem de *comprehensive approach*, existe para fazer face a desafios de segurança complexos, obrigando a EU, na Gestão de Crises em certos Estados “falhados”, a integrar um conjunto de capacidades civis e militares para apoiar a política, a segurança e o desenvolvimento do estado de direito e os direitos humanos; responderei que a resposta da UE, usando ou não esta via do *comprehensive approach* dependerá sempre do nível de conflito e complexidade da situação de insegurança a resolver.

7. Na sua opinião, a *comprehensive approach* é igualmente aplicável no caso das políticas de segurança ou estas apresentam dificuldades acrescidas? Porquê?

R: Penso que a abordagem da *comprehensive approach* não é aplicável a todas as políticas de segurança nos Estados-membros, nem pode ser aplicada da mesma forma. Mas se calhar as políticas/medidas de segurança a implementar (ou implementadas) para apoiar os Estados-membros, mais atingidos pela crise dos refugiados, como a Grécia e a Itália, estão próximas de uma abordagem *comprehensive approach*.

8. Quais os desafios e ameaças que se irão colocar futuramente à Europa? E como poderá a UE responder?

R: Os mesmos que falei supra, sem tirar nem por; porque os atuais ainda não foram resolvidos.

Entrevista n.º 2

Entrevistado: FERNANDO PEREIRA LEITÃO, Tenente-Coronel.

Data: 26 de março de 2018

Cargo/Posto: Oficial de Ligação na Missão Militar junto da NATO e UE

A realização desta entrevista insere-se no âmbito da Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, área de especialização em Gestão da Segurança do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, sob orientação científica do Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA.

A Dissertação de Mestrado tem como tema “*Da Segurança na Europa – o paradigma securitário na União Europeia*”, tendo como objetivo compreender se existem políticas públicas de segurança na União Europeia, procurando perceber se foram transportadas para o ordenamento nacional dos países-membros, bem como a sua eficácia e limitações.

1. Atendendo à sua noção de políticas públicas, considera que existem políticas públicas de segurança no seio da União Europeia?

R: Certamente, normalmente com dimensões de segurança e de defesa, como é o caso da Estratégia Global da União Europeia para a política externa e de segurança.

Uma das prioridades na implementação desta estratégia é precisamente o nexo segurança interna / segurança externa.

2. Tendo em conta a integração europeia, de que forma deve ser pensada a defesa no contexto europeu?

R: A defesa europeia assenta na complementaridade com a NATO, numa base de não duplicação, mas tendo em vista a “autonomia estratégica da União”. Evidências desta postura são, por um lado, a Declaração de Varsóvia para a cooperação UE/NATO (julho de 2016), e por outro lado, as iniciativas da UE que visam desenvolver a sua indústria de defesa e a sua autonomia para ação,

estando em curso iniciativas de investigação e desenvolvimento de projetos financiados pelo orçamento da UE (Comissão Europeia), o que acontece pela primeira vez.

3. Para si, o que constitui, atualmente, desafios e/ou ameaças à segurança na Europa?

R: *“Among the challenges that Tusk outlined were the serious threats posed by the current geopolitical climate. He cites an “increasingly assertive” China, and its territorial claims in the South China Sea.*

Tusk also singles out what he calls an “aggressive” Russia, particularly with regard to its behaviour towards Ukraine and its neighbours.

The third major concern, according to Tusk, is war, terror and anarchy in the Middle East and in Africa. The EU leader is alarmed at the part that radical extremism had to play in the widespread unrest.”

Na área da defesa, as ameaças/desafios vulgarmente referidos nos diferentes grupos de trabalho, são: *i)* as migrações; *ii)* o terrorismo; *iii)* as ameaças híbridas, tendo aqui a componente *ciber* importante destaque; *iv)* ações de radicalização, propaganda, notícias falsas.

4. Como descreveria a evolução da importância da defesa na agenda europeia, desde a criação da CECA e da CEE até aos dias de hoje?

R: Pela sua importância, as iniciativas em curso não tiveram paralelo no passado, sendo um dos objetivos atuais tornar a UE num ator credível e promotor de segurança a nível global. Embora ninguém o admita, toda esta dinâmica europeia no domínio da defesa poderá em certa medida resultar, não só das ameaças à UE e aos seus cidadãos, mas também da postura da atual Administração dos EUA sobre o famigerado *burden sharing*.

5. De que forma se articulam os Estados-membros com as instituições europeias no que respeita à defesa?

R: As Representações Permanentes dos EM junto da UE têm um papel primário e fundamental em todas as áreas da governação na relação com as instituições europeias.

No domínio da defesa, os EM relacionam-se com as instituições em diferentes formatos: primariamente, ao nível político, no Comité Político e de Segurança (COPS), onde tem lugar um Embaixador Representante Permanente, e cujo Presidente é funcionário do serviço de Ação Externa da UE.

Ao nível estritamente militar, o Comité Militar da UE, que integra os Generais representantes dos EM, é um órgão de aconselhamento do COPS e do Serviço Europeu de Ação Externa para os assuntos militares.

No domínio da indústria de defesa e da investigação para o desenvolvimento e aquisição de capacidades, a Agência Europeia de Defesa (EDA), desenvolve e implementa iniciativas cooperativas entre os EM participantes, segundo orientações do Comité Diretor da Agência, que pode reunir no formato de Ministros da Defesa ou ao nível dos Diretores de Armamento e Capacidades (a nossa Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional). Nos diferentes grupos de trabalhos, os EM são representados através de delegados, baseados em Bruxelas ou vindos das capitais.

Há ainda um sem número de núcleos e redes de contactos, que visam a articulação direta entre os serviços das diferentes instituições e os seus equivalentes nas capitais dos EM.

6. Considera que essa articulação é suficientemente eficaz para a efetivação da segurança/defesa europeia? O que poderia melhorar e como?

R: Decorrem iniciativas que visam harmonizar os esforços dos EM nesta área, para um maior e mais coerente *output* dos investimentos de cada um deles no domínio da defesa.

A dificuldade dos EM de menores recursos prende-se, por vezes, com a sua incapacidade em se fazerem representar ao nível adequado nos múltiplos fóruns relevantes, com prejuízos para a articulação entre as iniciativas nacionais e de natureza europeia.

7. Tendo em conta a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), de que forma esta se efetiva?

R: A parte mais visível da PCSD materializa-se através do emprego de instrumentos civis e militares na gestão de crises.

8. Considera que os principais objetivos da PCSD estão a ser atingidos? Existem limitações? Se sim, de que forma podem ser ultrapassadas?

R: Alguns passos têm sido dados e resultados alcançados, como por exemplo no controlo da pirataria ao largo da costa da Somália e o efeito de redução das migrações no Mediterrâneo. A UE está envolvida em missões e operações que concorrem para os objetivos traçados.

As limitações mais frequentes decorrem da dificuldade em encontrar unanimidade na vontade política necessária para as ações, a que está associada a dificuldade de financiamento das operações militares (o Tratado da EU impossibilita o seu financiamento através do orçamento da EU). Outra limitação está associada à apenas ténue apropriação dos processos pelos Estados parceiros onde decorrem as operações e missões, tornando muito lenta a obtenção de resultados. Os caminhos sugeridos para ultrapassar estas limitações apontam para uma maior e melhor coordenação com outras instituições (NATO, ONU) e Estados terceiros (China, EUA, ...) presentes nas diferentes regiões, e mesmo entre as missões civis e as operações militares da EU, a fim de evitar duplicações e criar sinergias que acelerem a obtenção de resultados com economia de recursos. Existem igualmente iniciativas ao nível europeu que têm em vista a criação de instrumentos para financiamento da edificação de capacidades nos Estados parceiros.

9. Quais os desafios e ameaças que se irão colocar futuramente à Europa? E como poderá a EU responder?

R: Em tempos de “previsível imprevisibilidade”, não antecipo desafios futuros distintos dos que estão latentes nas prioridades identificadas para a Estratégia Global da UE: *i*) responder a crises e conflitos externos; *ii*) edificar capacidades de Estados parceiros; e *iii*) defender a União e os seus cidadãos. Um sistema flexível de planeamento e análise, revisão e atualização dos documentos

estruturantes, bem como dos planos aplicáveis, levará à necessária agilidade dos instrumentos de resposta às ameaças. A par deste processo autónomo da UE, a integração das atividades da UE com as da NATO e o reforço da cooperação com a ONU deverão tornar-se cada vez mais uma realidade.

Entrevista n.º 3

Entrevistado: PAULO JORGE FERREIRA, Coronel.

Data: 6 de abril de 2018

Cargo/Posto: Oficial de Ligação do Ministério da Administração Interna na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER)

A realização desta entrevista insere-se no âmbito da Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, área de especialização em Gestão da Segurança do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, sob orientação científica do Professor Doutor EDUARDO PEREIRA CORREIA.

A Dissertação de Mestrado tem como tema “*Da Segurança na Europa – o paradigma securitário na União Europeia*”, tendo como objetivo compreender se existem políticas públicas de segurança na União Europeia, procurando perceber se foram transportadas para o ordenamento nacional dos países-membros, bem como a sua eficácia e limitações.

1. Atendendo à sua noção de políticas públicas, considera que existem políticas públicas de segurança no seio da União Europeia?

R: Existe a Estratégia de Segurança Interna levada a cabo pela UE no seu todo.

2. Tendo em conta a integração europeia, de que forma deve ser pensada a segurança no contexto europeu?

R: Na minha opinião não deverá derivar muito do que está consignado na Estratégia de Segurança Interna. Apenas acrescentaria a minha visão sobre a necessidade de se começar a construir a segurança fora da UE. Investir nos Países e Regiões problemáticas, não numa tentativa de implementar modelos europeus que se têm mostrado ineficazes, mas proporcionar condições para que as comunidades se fixem nas regiões. Por outro lado, permitir uma maior cooperação das Agências de Aplicação da Lei com as missões militares no âmbito PCSD, com a integração de

elementos policiais. Existem projetos-piloto nesse sentido por forma a permitir que Combatentes Terroristas Estrangeiros possam ser levados a Tribunal por atos cometidos ao serviço do Daesh.

3. Para si, o que constitui, atualmente, desafios e/ou ameaças à segurança na Europa?

R: As ameaças passam pelo perigo que constituem as migrações; o terrorismo com particular destaque para a radicalização. Na minha perspectiva deriva da situação criada inicialmente no Iraque, mais tarde pela Primavera Árabe e atualmente com a Síria. Estas regiões serviam de zona tampão às migrações. O que deixou de existir com as consequências que todos nós conhecemos. A UE não tem capacidade de proporcionar à comunidade migrante as mesmas condições dos cidadãos da UE e no futuro, se nada for feito em termos sociais, educacionais e de emprego, penso que o fenómeno da radicalização se agudizará e levará ao aumento da ameaça terrorista.

4. Como descreveria a evolução da importância da segurança na agenda europeia, desde a criação da CEECA e da CEE até aos dias de hoje?

R: Cada vez mais a União Europeia enquanto espaço de comum, por um lado, e a necessidade imperativa de desempenhar um papel ativo na edificação de uma nova ordem internacional, por outro, exigem uma política de segurança global. A abordagem da segurança centrada no Estado afigura-se inadequada para um sistema político que não é um Estado mas do qual se espera um papel ativo e coerente na sociedade internacional. A coerência, a credibilidade, a eficácia e a visibilidade da ação da União Europeia no mundo dependem da definição de uma política de segurança global. Alguns passos têm sido dados no sentido de intensificar a articulação interinstitucional, em particular no âmbito da luta contra o terrorismo. Os riscos que o espaço comunitário enfrenta, por um lado, e o papel internacional que a UE deve desempenhar, por outro, exigem a definição da finalidade política do processo de integração e a implementação de uma política de segurança global.

5. De que forma se articulam os Estados-membros com as instituições europeias no que respeita à segurança?

R: Em 2010, a UE adotou uma metodologia que consiste num ciclo político para dar resposta às mais importantes ameaças de natureza criminosa que a afetam. O folheto em anexo contém as informações sobre as etapas desse ciclo político e sobre as prioridades em matéria de luta contra a criminalidade para o ciclo de 2014-2017.

Em 2017, a UE adotou o seu futuro plano quadrienal de luta contra a criminalidade grave e organizada que decorrerá até 2021 e foi baseado em serviços de informações que visa antecipar os movimentos dos criminosos. Conduzida pelos Estados-Membros, esta iniciativa conta com a participação de numerosos organismos que trabalham em estreita colaboração: serviços de polícia; instituições e agências da EU; organizações públicas e privadas; países terceiros relevantes.

São 10 as prioridades identificadas para 2018-2021 e adotadas pelo Conselho baseiam-se nas recomendações formuladas na Avaliação da UE sobre a Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada (SOCTA 2017), elaborada pela Europol, bem como noutras avaliações e políticas.

O ciclo político da UE para 2018-2021 divide-se em quatro etapas.

Avaliação das ameaças com impacto na UE

A Avaliação da União Europeia sobre a Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada (SOCTA da UE) elaborada pela Europol traça uma panorâmica completa das principais ameaças criminosas. Em 2019, será elaborada uma reavaliação intercalar das ameaças novas, em evolução ou emergentes.

Adoção das prioridades da UE em matéria de luta contra a criminalidade para 2018-2021

Para cada uma das prioridades, foi elaborado um plano estratégico plurianual de quatro anos. Os planos estratégicos plurianuais foram depois traduzidos em planos de ação operacionais de um ano que especificam as ações e atividades necessárias para alcançar os objetivos estratégicos definidos no plano estratégico plurianual.

Tanto os planos estratégicos plurianuais como os planos de ação operacionais são adotados pelo Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI) do Conselho da União Europeia.

Execução e acompanhamento

A execução de um plano de ação operacional é assegurada por um Estado-Membro, o chamado líder, sendo, de seis em seis meses, objeto de controlo pelo COSI.

Avaliação

No fim do ciclo político será realizada uma avaliação independente. Os resultados serão transmitidos ao Conselho e integrados no próximo ciclo político da UE.

6. Considera que essa articulação é suficientemente eficaz para a efetivação da segurança europeia? O que poderia melhorar e como?

R: Há sempre espaço para melhoramentos, trata-se essencialmente da confiança tida por necessária para a troca de informações de qualidade entre os Estados Membros, que é essencial para combater as ameaças no âmbito do terrorismo e crime organizado. A UE está a avançar no bom caminho e a confiança vai-se conquistando aos poucos.

7. Tendo em conta a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), de que forma esta se efetiva?

R: Já respondido pelo Coronel Fernando Leitão.

8. Considera que os principais objetivos da PCSD estão a ser atingidos? Existem limitações? Se sim, de que forma podem ser ultrapassadas?

R: Já respondido pelo Coronel Fernando Leitão.

9. Quais os desafios e ameaças que se irão colocar futuramente à Europa? E como poderá a UE responder?

R: Já respondido pelo Coronel Fernando Leitão, no entanto saliento o que já destaquei no ponto 3. Ou a comunidade internacional encontra uma solução para a crise dos conflitos nos Países de origem dos refugiados, que passa necessariamente pelo seu fim e posteriormente promove condições para as pessoas poderem voltar

aos seus locais de origem, e para os que ficarem no seio da UE são proporcionadas condições de igualdade em termos de educação, desporto, apoio social e emprego ou vamos ter numa geração futura maiores e mais graves problemas de fundamentalismo do que os que hoje atravessamos.