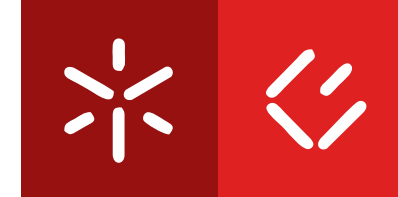


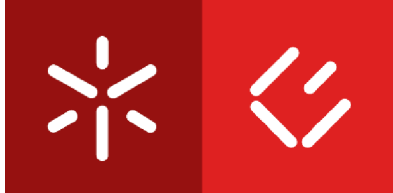


COOPERAÇÃO REGIONAL EM SEGURANÇA E DEFESA: A UNIÃO EUROPEIA E A UNASUL

Blenda Karoline Ribeiro Evangelista

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão





Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Blenda Karoline Ribeiro Evangelista

COOPERAÇÃO REGIONAL EM SEGURANÇA E DEFESA: A UNIÃO EUROPEIA E A UNASUL

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Laura C. Ferreira-Pereira
e sob a coorientação da
Professora Doutora Alena Vysotskaya Guedes Vieira

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual

CC BY-NC-SA

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

AGRADECIMENTOS

À **Professora Doutora Laura Ferreira-Pereira** e à **Professora Doutora Alena Vysotskaya Guedes Vieira**, da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, um enorme agradecimento pelo tempo despendido e pela orientação neste projeto. Agradeço pela dedicação e disponibilidade com que sempre me guiaram para que esta Dissertação fosse concluída.

À minha **Mami**, que é a mulher mais forte que eu conheço e que me inspira todos os dias a ser independente e a acreditar que sou capaz de superar os obstáculos que a vida me traz. Obrigada por teres dado o amor a dobrar e a dedicação de uma vida inteira para que eu pudesse chegar ao fim deste percurso. Tu és o pilar da minha vida, o meu porto seguro. Obrigada por teres entendido que os sacrifícios tinham um propósito, e que o propósito era poder um dia agradecer-te por tudo o que fizeste, és e dás, através desta dedicatória.

À **D.Teresa** e ao **Sr. David**, que acreditaram nas minhas capacidades e sem os quais eu jamais teria sido capaz de trilhar o meu percurso académico. Obrigada pelo apoio incondicional e pelo privilégio que foi partilhar estes anos de sacrifícios e de vitórias convosco. Serei eternamente grata pela bondade com que me acolheram e pelo entusiasmo com que viveram comigo todos os dias, até que este momento chegasse. E, finalmente, chegou. Chegou o dia em que colhemos os frutos dos nossos sonhos, da nossa dedicação e da nossa persistência. Esta vitória é, primeiramente, vossa. Obrigada.

Ao **Ricardo**, companheiro desta longa caminhada. Obrigada pelo teu apoio e por acreditares nos meus sonhos tanto quanto eu. Desejo que todas as pessoas no mundo tenham alguém como tu a acreditar nelas. Obrigada por seres o meu pilar nesta jornada académica e nesta jornada imprevisível que é a vida. Estarás sempre no lugar mais especial do meu coração.

À **minha irmã**, obrigada por me inspirares a viver como se não houvesse amanhã. Obrigada por seres a pessoa com quem partilho a vida, desde sempre e para sempre.

À minha **Avó Ana**, que neste momento está a olhar por mim lá do céu. Obrigada por me teres ensinado a ser uma pessoa bondosa, mesmo que a vida não seja fácil. Espero que saibas que as saudades nunca irão desaparecer e que daria o mundo para te poder abraçar só mais uma vez.

À **Diana**, minha amiga, pelo apoio incondicional nas horas difíceis e pela capacidade de vibrar comigo nas minhas conquistas.

À **Andreia**, pela capacidade de fazer qualquer momento ser memorável. Obrigada por estares sempre perto, ainda que longe.

Aos meus **colegas da Secção Consular da Embaixada de Portugal em Bruxelas**, cujo apoio foi fundamental para que esta Dissertação fosse concluída. Obrigada a todos pelas palavras de apoio e por me proporcionarem um ano de trabalho maravilhoso. Obrigada pelo imenso carinho e cuidado com que me receberam, serei eternamente grata por vos ter conhecido. Irei levar-vos sempre no meu coração, com muita saudade, porém com a certeza de que foi um ano maravilhoso e que aproveitamos cada segundo. À **Carla** pelo carinho com que me recebeu e pela generosidade que sempre demonstrou. À **Dra. Ana** pela excelente orientação diante dos obstáculos que enfrentei. À **Fernanda**, pela simpatia e delicadeza com que sempre me recebeu, e pelas conversas de verdadeiras amigas que tivemos o prazer de compartilhar. Ao **Sr. Alves**, que irei recordar com muitas saudades, agradeço pelo entusiasmo com que me recebia todas as manhãs. Ao **António**, pela amizade e pela solicitude com que recebia as minhas dúvidas (e também pelo chá, todas as manhãs). Ao **Filipe**, pelo bom humor e alegria. Ao **Milton**, pela compreensão, pelo cuidado e pela orientação durante o meu estágio. Ao **Dr. Rui Martinot Correia**, pela orientação, dedicação e pelos desafios propostos, que me trouxeram um grande crescimento profissional e pessoal.

A **todos** os que caminharam ao meu lado, que me motivaram e que vibraram comigo, sem vocês eu não teria chegado até aqui. Conseguimos.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

COOPERAÇÃO REGIONAL EM SEGURANÇA E DEFESA: A UNIÃO EUROPEIA E A UNASUL

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a evolução da cooperação nos domínios da segurança e defesa no quadro da União Europeia (UE) e da América do Sul. Para tal, iremos examinar o aumento da cooperação regional em matéria de segurança e defesa, levando à criação de uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Por outro lado, iremos analisar a cooperação regional no âmbito da América do Sul, tendo como foco analítico a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

A presente dissertação tem como foco uma análise comparada entre as regiões acima enunciadas, tendo por base os principais fatores que estiveram na génese da cooperação, os seus constrangimentos, limitações e desafios. A identidade das lideranças em ambas as regiões e a relação com os Estados Unidos da América (EUA) serão aspetos também considerados. Serão analisados os aspetos comuns que levaram ao aumento da cooperação regional em segurança e defesa, em ambos os casos no pós-Guerra Fria com a unipolaridade dos EUA. Iremos nos debruçar, igualmente, sobre os aspetos que distinguem ambas as experiências de cooperação, como os canais de integração e os desafios ao estabelecimento de uma cooperação estável no âmbito da segurança e defesa.

Através da perspetiva comparada proposta pela presente dissertação, podemos concluir que a cooperação nos domínios da segurança e defesa, no quadro da UE e da América do Sul, evoluíram com base em quatro grandes fatores: o contexto pós Guerra-fria, quando a unipolaridade dos EUA não permitia que os blocos regionais desenvolvessem uma capacidade de autonomia, ao nível das áreas de segurança e defesa; a perspetiva de dependência da OTAN, no caso da UE, e da agenda norte-americana para a região, no caso da América do Sul; o propósito das lideranças regionais, que no caso da UE contou com o papel central da França e do Reino Unido, e no caso da América do Sul, a identificação do Brasil como um *region-builder*; e, sobretudo, a caracterização da UE como uma comunidade de segurança estreitamente integrada, que serviu de inspiração para o desenvolvimento da cooperação no âmbito do complexo regional de segurança da América do Sul.

Palavras-chave: América do Sul, Complexo Regional de Segurança, Comunidade de Segurança, Cooperação Regional, PCSD, Segurança e Defesa, UNASUL, União Europeia.

REGIONAL COOPERATION IN SECURITY AND DEFENSE: THE EUROPEAN UNION AND UNASUR

ABSTRACT

This work aims to analyze the evolution of security and defense cooperation within the European Union (EU) and South America. To this end, we will examine the increased regional cooperation in the field of security and defense, leading to the creation of Common Security and Defense Policy (CSDP). On the other hand, we will analyze regional cooperation in South America, focusing on the Union of South American Nations (UNASUR) and its Council of South American Defense (CDS).

The present dissertation focuses on a comparative analysis between the regions mentioned above, based on the main factors that were in the genesis of cooperation, their constraints, limitations and challenges. The identity of the leaders in both regions and the relationship with the United States of America (US) will also be considered. We will analyze the common aspects that lead to increase of the regional cooperation in security and defense, in a post-Cold War and US unipolarity perspective. We will also address the aspects that distinguish both experiences of cooperation, such as the channels of integration and the challenges of establishing stable security and defense cooperation.

From the comparative perspective proposed by this dissertation, we can conclude that security and defense cooperation within the EU and South America has evolved on the basis of four major factors: the post-Cold War context, when the unipolarity of The US did not allow the regional blocs to develop an autonomy capacity in the area of security and defense; the prospect of dependence on NATO for the EU and the US agenda for the region for South America; the purpose of regional leaders, which in the case of the EU had the central role of France and the United Kingdom, and in the case of South America, the identification of Brazil as a region-builder; and above all, the characterization of the EU as a closely integrated security community, which has inspired the development of cooperation within the South American regional security complex.

Keywords: CSDP, European Union, Regional Cooperation, Regional Security Complex, Security and Defense, Security Community, South America, UNASUR.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
I. A UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR DE SEGURANÇA	20
I.1 O processo de integração europeia no domínio da segurança e defesa: a PESC, a PESD e a PCSD.	22
I.1.2 O projeto de integração europeia: da CEE à EU	22
I.1.3. O Tratado de Lisboa: da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).	29
I.2. A União Europeia como ator de segurança internacional: a relação entre a OTAN e a PESD/PCSD.	34
I.3. A União Europeia como Comunidade de Segurança: da Estratégia Europeia de Segurança à Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança.	39
II. A COOPERAÇÃO REGIONAL PARA A SEGURANÇA E DEFESA: A AMÉRICA DO SUL	50
II.1 A integração Sul-Americana: a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano	52
II.1.2 A relação da América do Sul com os Estados Unidos da América.....	52
II.1.3 A América do Sul como complexo regional de segurança: A UNASUL e o CDS como instrumentos de integração	54
II.1.4 A estratégia brasileira para o espaço sul-americana	65
III. SEGURANÇA E DEFESA NO QUADRO DA UE E DA AMÉRICA DO SUL: EXPERIÊNCIAS EM PERSPETIVA COMPARADA	71
III.1. Principais fatores que estiveram na génese da cooperação	71
III.2 A relação com os EUA.....	73
III.3 A identidade das lideranças regionais nos casos da UE e da América do Sul	75
III.4 A UE como uma Comunidade de Segurança e a América do Sul como um Complexo Regional de Segurança	77
CONCLUSÃO	80
BIBLIOGRAFIA.....	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADM	Armas de Destruição Maciça
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ARUNEPS	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
ASPA	Cúpula América do Sul – Países Árabes
AUE	Ato Único Europeu
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEED	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CEI	Comunidade de Estados Independentes
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEP	Cooperações Estruturadas Permanentes
CIG	Conferência Intergovernamental
COMECOM	Conselho para Assistência Económica Mútua
COPS	Comité Político e de Segurança
CRS	Complexo Regional de Segurança
CS	Comunidade de Segurança
EES	Estratégia Europeia de Segurança
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESUDE	Escola Sul-Americana de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atómica
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FMI	Fundo Monetário Internacional
GUAM	Organização para a Democracia e o Desenvolvimento Económico
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
ISIS	Estado Islâmico do Iraque e da Síria
JAI	Justiça e Assuntos Internos
JID	Junta Internacional de Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTSC	Organização do Tratado de Segurança Coletiva
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
PIB	Produto Interno Bruto
PROSUR	Fórum para o Progresso da América do Sul
RDC	República Democrática do Congo
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Power Europe</i>
TA	Tratado de Amsterdão
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TL	Tratado de Lisboa
TPI	Tribunal de Primeira Instância
TUE	Tratado sobre a União Europeia
UA	União Africana
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZLCH	Zona Hemisférica de Livre-Comércio

“There is freedom waiting for you,
on the breezes of the sky,
and you ask, “What if I fall?
Oh but my darling,
What if you fly?”

Hanson (2014)

INTRODUÇÃO

Tema

A presente dissertação, dedica-se a uma análise em perspectiva comparada das experiências de cooperação da UE e da UNASUL, no domínio da segurança e da defesa. Mais concretamente, a análise terá por foco principal, a PCSD, no âmbito da UE, e o CDS, no âmbito da UNASUL. Assim, as componentes de segurança e defesa nos dois casos têm um carácter recente e o papel dos EUA será um ponto de referência importante nesta análise. A comparação entre os dois casos foi escolhida, em detrimento da análise individual da UE, devido ao nosso objetivo de analisar as razões que levaram ao surgimento da cooperação regional, no quadro da segurança e da defesa na Europa e na América do Sul.

A UE é um dos mais reconhecidos exemplos de integração regional, e a UNASUL exhibe várias semelhanças na forma como se desenvolveu e apresenta enquanto projeto de integração e cooperação regional na América do Sul. A importância destas duas experiências de integração regional dá pertinência ao tema desta dissertação. É verdade que estes dois projetos de integração regional abrangem muito mais do que os aspetos relacionados com a segurança e a defesa, que serão alvo de uma breve contextualização histórica, espacial e institucional. Todavia, para efeitos da presente investigação iremos focar-nos apenas nos domínios da cooperação no quadro da segurança e da defesa. Entendemos que o enfoque da presente dissertação se revela pertinente na atual conjuntura europeia, e sul-americana, em que a segurança e a defesa apresentam-se na ordem do dia face a um mundo globalizado e incerto.

Tal como já foi referido, de entre todos os blocos de cooperação regional existentes, escolhemos a UE e a UNASUL, em detrimento de outros, tais como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e a União Africana (UA), como o nosso foco analítico. Essa escolha prende-se com o facto de ambas organizações de integração assumirem a ambição de desenvolverem uma componente de segurança e defesa mais credível. A UE num gesto de autonomia em relação à OTAN, bem como de reforço da cooperação entre os seus Estados-membros, sendo importante considerar o acordo histórico de Saint Malo entre França e Reino Unido, em dezembro de 1998, que pavimentou o caminho para o estabelecimento da Política

Europeia de Segurança e Defesa (PCSD)¹ (Ferreira-Pereira, 2013:70). Por seu turno, a UNASUL foi um projeto concebido para intensificar a cooperação dos Estados sul-americanos no domínio da segurança e da defesa, tendo como principal impulsionador o Brasil.

De acordo com Howorth (2017), a exigência de uma capacidade de defesa europeia consolidada e eficaz, ou seja, a proposta de criação de uma União de Defesa Europeia, voltou a ocupar o topo da agenda da UE nos últimos anos. Há uma nova dinâmica em relação à operacionalização da PCSD e o principal estímulo para este desenvolvimento tem sido o contexto geoestratégico radicalmente mutável: a nova assertividade russa na vizinhança oriental²; o caos no Oriente Médio e Norte da África; a guerra contra o autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS); o movimento em massa de migrantes através do Mediterrâneo; o *Brexit* e a incerteza sobre o futuro papel do Reino Unido na defesa europeia; e a eleição de Donald Trump como Presidente dos EUA, que põe em casa o compromissos dos EUA com a OTAN ao considerar a Aliança “obsoleta” (Howorth, 2017:2).

Em junho de 2016, a Estratégia Global da UE definiu o nível de ambição da PCSD em alcançar a sua “autonomia estratégica”. No entanto, o conceito de autonomia estratégica deu origem a controvérsia política, alimentando uma narrativa eurocética, alimentada pelos apoiantes do *Brexit* no Reino Unido, no sentido de que a agenda oculta por trás da nova dinâmica de defesa era a criação de um “exército europeu” (Howorth, 2017:7).

De todos os desenvolvimentos atuais em relação à ambição de autonomia estratégica, a relação UE-OTAN é de longe a mais importante. Segundo Howorth, a maioria dos comentários sobre a cooperação, entre a UE e a OTAN, pressupõe implicitamente que continuarão a desenvolver capacidades e papéis separados e distintos, mas que nos quais irão cooperar. No entanto, de acordo com Howorth (2017:16), se a PCSD alguma vez abordar a autonomia estratégica, terá de assumir progressivamente um número crescente de funções atualmente assumidas pela OTAN.

No caso da América do Sul, a região tem enfrentado diversos desafios tais como a crise económica e humanitária na Venezuela e o período de grandes incertezas quanto ao futuro da cooperação no âmbito da UNASUL. No caso da Venezuela, de acordo com Pinto & Obregon, “as consequências do problema vivenciado transpõe os limites territoriais do país, chegando, principalmente, ao Brasil” (2018:17). Nesse sentido, é evidente que os efeitos da crise não se

¹ Ver Declaração Conjunta divulgada na Cúpula Franco-Britânica de Santo Malo, 3-4 Dezembro de 1998, disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

² Com a anexação da Crimeia, a desestabilização na Ucrânia e a pressão no Mar Báltico.

resumem à população venezuelana, a crise vem trazendo fortes impactos para o Brasil, em especial com a vinda de refugiados para o território brasileiro. Por ser um país fronteiriço, o Brasil, está a lidar com uma crise de refugiados e tem sido fortemente afetado pela falta de alimentos e itens básicos, principalmente no que diz respeito ao serviço de saúde venezuelano e o crescimento da onda de violência no país (Pinto & Obregon, 2018:17). Em relação à UNASUL é inegável que a organização tem sido um ator efetivo na promoção da paz regional. No entanto os entraves institucionais e ideológicos na organização paralisaram o seu funcionamento em abril de 2018 (Ferreira, 2018).

A nossa análise irá incidir sobre as origens das cooperações regionais, ao nível da segurança e defesa, na UE e na UNASUL como parte de uma resposta a uma mudança no equilíbrio do poder a nível regional e internacional. A delimitação temporal que iremos considerar será compreendida entre os anos de 1992 e 2018. A escolha do ano de 1992 prende-se com a necessidade de uma contextualização histórica do processo de integração europeia e da criação e evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que nasce no quadro do Tratado de Maastricht assinado em fevereiro de 1992, até a criação da PCSD. Sendo a UNASUL e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano fundados em 2008. Em 2016, no quadro europeu a realização do referendo sobre o Brexit e a eleição de Donald Trump como Presidente dos EUA, que inaugurou um novo capítulo da integração europeia; e, no Brasil, o fim da Presidência de Dilma Rousseff que abriu um novo ciclo político. Em 2018, com a crise humanitária na Venezuela, que ocorre desde 2013, o Brasil viu-se a braços com uma crise de refugiados em consequência de ser um país fronteiriço, e, afetando toda a região, a paralisação do funcionamento da UNASUL em abril desse mesmo ano.

Revisão Bibliográfica

A análise da problemática da cooperação nos termos da segurança e defesa tem sido uma área de crescente atenção académica nos últimos anos. A temática é vista a partir da análise de documentos oficiais e de discursos, e das dinâmicas de cooperação existentes. Ao longo desta secção iremos abordar as principais posições académicas sobre a cooperação para a segurança e defesa, no âmbito da UE e da América do Sul, que vinculam a PCSD e a UNASUL respetivamente.

Parte da literatura académica disponível está centrada na linha de análise de documentos estratégicos, como a *European Security Strategy* (ESS) lançada em 2003, e que, segundo Ellner

(2005), foi um marco no desenvolvimento de uma política europeia de defesa, e a *Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016), com os exemplos do trabalho de Tocci (2016) em que a autora traça a evolução da reflexão estratégica da UE que culminou com a publicação da Estratégia Global; do trabalho de Biscop (2005), em que o autor examina como a Estratégia de Segurança Europeia pode constituir a base de uma abordagem abrangente que integre todas as dimensões da ação externa da UE, da ajuda e do comércio à defesa, no âmbito da mesma agenda do "multilateralismo efetivo" ou da governação global; e também do trabalho de Howorth (2017), em que o autor analisa a nova dinâmica da UE na busca pela autonomia de capacidade de segurança e defesa.

No caso da UNASUL a análise centra-se nos tratados constitutivos tanto da organização como do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), e na análise da política externa dos países constitutivos da UNASUL, mas sobretudo, sobre a política externa do Brasil para a região, com os trabalhos de Fuccille & Rezende (2013), em que os autores buscam, através da teoria dos complexos regionais de segurança (CRS), atualizar a discussão sobre o complexo sul-americano; de Pagliari (2011) em que a autora traça um panorama acerca da atuação brasileira em relação às esferas de segurança e defesa, com enfoque para a sua participação na promoção da cooperação regional; e de Abdenur & Neto (2014) em que os autores analisam papel de region-builder que o Brasil tem desempenhado na construção de uma identidade sul-atlântica com posição de destaque para si.

Jones analisa o surgimento da cooperação europeia em matéria de segurança e defesa sob um prisma histórico, evidenciando que o aumento significativo da cooperação em segurança entre os Estados-membros da UE coloca-se como um dos desenvolvimentos mais marcantes da política internacional recente (2009:176). Ao analisar o desenvolvimento da cooperação regional no âmbito da UE, constatou que o aumento da mesma ocorreu devido à mudança da estrutura dos sistemas internacionais e regionais. No pós-Guerra Fria, o sistema internacional assumiu uma estrutura unipolar, com o domínio dos EUA, e a cooperação no domínio da segurança e da defesa foi projetada como uma forma de afirmação internacional e de menor dependência em relação aos EUA, aliado à adoção de uma estratégia vinculativa para garantir a paz a longo prazo no continente. A cooperação em segurança e defesa foi causada pelo desejo de preservar a paz na Europa e, ao mesmo tempo, pela necessidade de afirmação da sua posição como ator de preponderância no cenário internacional (Ibidem).

Ferreira-Pereira identifica as raízes históricas da aspiração de segurança e defesa comum, numa análise da sucessão de iniciativas europeias nos últimos cinquenta anos. Através de uma análise diacrónica das circunstâncias político-diplomáticas que levaram à criação da PESC, e o seu reforço no âmbito da PCSD, argumenta que no pós-Guerra Fria a questão da defesa europeia saiu do seu estado de limbo histórico para integrar a psique dos líderes europeus e o topo da agenda comunitária (2005:87). Desde o fim da II Guerra Mundial, no âmbito da construção europeia, procura-se o estabelecimento de comunidades de segurança que permitam aos países europeus usufruírem de condições económicas que sejam favoráveis à sua própria reconstrução, através das trocas comerciais e novos impulsos aos sectores energéticos (Vieira, 2014:42).

Ao investigar a questão da PESD em contraposição com a posição dos EUA, Webber et. al, afirma que a PCSD da UE foi anunciada como um passo sem precedentes na direção da cooperação europeia em segurança e defesa, enunciando, também, o facto de os EUA terem preocupações em relação às ambições da UE, por considerar que estas podem prejudicar a solidariedade transatlântica e o papel da OTAN (Webber et. al, 2002:78). Sem uma capacidade militar autónoma, a segurança da UE encontrava-se completamente dependente da OTAN (Branco, 2007:61-62).

O surgimento da PCSD reflete uma crescente conscientização de que os desafios de segurança na Europa impõem uma responsabilidade para a ação. A PCSD preenche uma lacuna vital na construção da UE e, também, promete melhorar as capacidades de segurança do Ocidente, mas, para isso, deve atender às sensibilidades diplomáticas, estratégicas e operacionais do sistema internacional, e nomeadamente dos EUA (Webber et. al, 2002:78). No entanto, apesar de já ter percorrido um longo caminho desde a sua criação a PCSD ainda é um trabalho em progresso (Howorth, 2014:1).

A UE é um projeto de paz, estabilidade e desenvolvimento entre os seus Estados-Membros e para a sua vizinhança. Inúmeros passos têm sido dados na direção da afirmação da UE como um ator político efetivo. Apesar de a UE não possuir uma política externa no sentido clássico, esta assume atualmente um papel internacional preponderante, sendo também verdade que a dimensão política da construção europeia não tem evoluído no âmbito do papel que pretende desempenhar ao nível internacional (Xavier, 2012:165). Segundo Bindi, a história da integração europeia é clara sobre o facto de a CEE/UE, sempre teve “dificuldades” em adquirir uma dimensão externa substancial (2010:1).

De acordo com Whitman, a implementação de uma Europa Militar, institucionalizada pela PESD, complementa a essência da Europa Potência Civil. Segundo o autor, a UE atua com base em três parâmetros, o de um ambiente institucional comunitário, o dos processos pelos quais as suas políticas são formadas e dos instrumentos que as concretiza (Whitman, 2006:103).

No domínio das Relações Internacionais, fora do quadro europeu, as contribuições sobre a construção de cooperações regionais têm sido desenvolvidas com estudos voltados, principalmente, para o Sudeste Asiático (Acharya, 2011) e para o espaço pós-soviético³ (Vieira, 2012), para estudos sobre processos de integração regional (Van Langenhove, 2011), e para a cooperação regional em segurança e defesa (Bellamy, 2004; Adler e Barnett, 1998). Dri argumenta que, grande parte dos trabalhos científicos no âmbito da integração regional latino-americana a consideram como fator explicativo para outros processos, domésticos ou internacionais, ou tratam-na como um meio para a obtenção de determinados fins em termos de política externa ou políticas públicas (Dri, 2010:59).

Na sua investigação Barnabé argumenta que, apesar das profundas mudanças que a globalização tem causado nas sociedades, o que vemos é um mundo se desenhando em blocos regionais, que tornam imperativas a formação de organizações sólidas, a ação política e a participação dos Estados nacionais (2011:5). Durante muito tempo, as iniciativas de integração na América do Sul tendiam à esfera económica, as quais foram ampliadas para incluir projetos de infraestrutura nos quais o Brasil tem exercido importante protagonismo. No caso da América do Sul, Pagliari analisa o desenvolvimento das relações de cooperação na região, no âmbito da segurança e da defesa no pós-Guerra Fria, dando especial atenção à necessidade de uma maior coordenação na área da segurança e à participação do Brasil nessa construção, identificando as vulnerabilidades e os desafios da cooperação (Ibidem).

Abdenur & Neto argumentam que, frente a um cenário em que o Atlântico Sul assume nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para a restante comunidade internacional, a cooperação é utilizada para promover a construção de uma identidade regional que começa a alterar as relações de poder nesse espaço (2014:5). Segundo Nery, o início do século XXI foi marcado por um sentimento de esperança em toda a América do Sul, sendo que, no plano internacional, os novos líderes adotaram políticas externas mais autónomas e

³ Existem três instituições no espaço pós-soviético, a Comunidade de Estados Independentes (CEI), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a Organização para a Democracia e o Desenvolvimento Económico (GUAM), e, de acordo com Vieira (2012), todas afirmam possuir o perfil securitário embora tenham origens diferentes. A CEI foi criada para “mitigar” a dissolução da União Soviética, no entanto tem desenvolvido a cooperação em áreas como o combate ao terrorismo e defesa aérea. A OTSC, por sua vez, tem uma forte vertente securitária, sendo considerada uma aliança militar formal. Já a GUAM tem um perfil político, no entanto, também adota questões securitárias na sua agenda (Vieira, 2012:31)

propuseram a construção de um regionalismo diferente, marcado pela heterogeneidade e por seu caráter político, cuja principal expressão é a UNASUL. A UNASUL representa o coroamento de um processo de afirmação de uma identidade sul-americana possível contra a histórica pulverização da região (Nery, 2016:59).

A formalização da UNASUL propunha um processo inovador de integração, e a proposição de um Conselho de Defesa composto apenas pelos países sul-americanos, por sua vez, constituiu-se um avanço para a consolidação de uma região sul-americana unida, tratando de coordenar posições para atuar com mais força nos demais foros multilaterais de defesa. A criação da UNASUL e do Conselho de Defesa se articula como um esforço sul-americano para produzir consensos e institucionalizar a aproximação regional para que os países possam, de maneira articulada, tratar dos seus problemas específicos, sem a participação dos Estados Unidos, sendo um avanço positivo para a concertação sul-americana na área de defesa (Pagliari, 2011:7).

Os contributos para a literatura académica, no âmbito da cooperação regional na América do Sul, têm como ponto comum a frequente análise do papel do Brasil e dos EUA e as suas agendas de segurança para a região. De acordo com Pagliari, o Brasil tem atuado no sentido de aprofundar um diálogo político-estratégico com os vizinhos para, posteriormente, ampliá-lo para outros países da América do Sul visando a uma estratégia comum. Já os EUA, desempenham um papel fundamental na agenda de segurança internacional da América do Sul. Tanto em função da ação estruturante das capacidades militares e dos organismos securitários construídos na região desde os anos 1940, quanto em função da sua capacidade de se fazer presente militarmente, seja através de programas de cooperação, seja unilateralmente. Sendo que, a priorização pelos Estados Unidos de uma agenda de segurança na região, dificulta mesmo a formação de posições comuns entre os países sul-americanos, que se veem afetados de diferentes maneiras por essa abordagem. Enquanto para a maior parte dos países as questões económico-sociais, que produzem instabilidades internas e impedem o avanço do desenvolvimento, são as principais preocupações, a tendência à securitização dos temas da região, com a implantação do Plano Colômbia⁴, acentuou ainda mais as divergentes prioridades entre os Estados Unidos e a região (Pagliari, 2011:8).

Segundo Pecequillo (2012), a partir dos anos 70, a política externa brasileira intensificou os seus esforços da aproximação bilateral e integração no espaço sul-americano, buscando

⁴ Ver "Plan Colombia: Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate." Disponível em: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>

oferecer perspectivas construtivas e independentes de cooperação aos seus. De acordo com a autora, a posição dos EUA é ambígua em relação aos esforços brasileiros e sul-americanos. Embora recebam positivamente estas movimentações brasileiras, pois as mesmas geram estabilidade e equilíbrio regional, os EUA precisam administrar esta assertividade, e exibem reações por vezes ainda no campo do poder (Pecequillo, 2012:90).

Por sua vez, Abdenur & Neto concluem, a partir da sua análise sobre a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul, que o Brasil se tem posicionado como *region-builder*, estando os seus esforços vinculados aos programas de cooperação em segurança e defesa. Sendo uma resposta clara ao imperialismo dos EUA, através do distanciamento da cooperação com este país, bem como com a OTAN (Abdenur & Neto, 2014:6).

A relação histórica com os EUA constitui um importante ponto de referência na análise comparada que nos propomos a fazer na presente dissertação. No que se refere à UE, o relacionamento desta com os EUA dever ser considerado singular, sendo que este último afigurou-se num ator integral nos assuntos políticos, económicos e de segurança ao nível europeu, durante a Guerra Fria com a criação da OTAN. E já no pós-Guerra Fria, trabalhou com os parceiros europeus para transformar a OTAN e alcançar politicamente os Estados da Europa Oriental e envolver a Rússia como parceiro (Webber et. al, 2002:76).

Apesar da sua longa e bem-sucedida história, há uma preocupação de que a relação de segurança transatlântica esteja a esmorecer. Trocas de posicionamentos entre a UE e os EUA têm ocorrido com o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa, sendo que os EUA têm uma preocupação em relação ao crescente fosso de capacidades entre si e os seus aliados europeus na OTAN (Webber et. al, 2002:78).

No que diz respeito à América do Sul, o fim da Guerra Fria gerou expectativas concorrentes sobre as perspectivas do seu relacionamento com os EUA, representadas pelo temor da marginalização e a esperança de renovação. Foi anunciada uma nova era nas relações interamericanas, sendo que este intercâmbio hemisférico seria, para os EUA, a base da construção da ordem mundial pós-bipolaridade. A América do Sul era uma área pacífica que poderia servir de laboratório para projetos de cooperação em diversas esferas, sendo que a região assumiria um lugar central na agenda dos EUA, com a elaboração de um *“Projeto Americano”* para o hemisfério (Pecequillo, 2012:92).

Tendo sido bem recebido na região, o *“Projeto Americano”* promoveu uma reorientação das agendas de política externa nacionais em alinhamento com as políticas norte-americanas.

Tendo por base uma proposta guiada pelo Neoliberalismo do Consenso de Washington e pelos novos temas políticos da globalização, sendo esta proposta enviesada nos papéis da Iniciativa para as Américas e do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). No entanto, a cooperação prevista pelos EUA não deu espaço à criação de uma identidade Sul-Americana, levando a que uma vontade recente de dotar a região de autonomia, relativamente aos projetos dos EUA para a América do Sul, resultasse no surgimento da UNASUL (Pecequillo, 2012:93).

O que a literatura conclui é que as dinâmicas de cooperação e integração regionais surgem como uma resposta às dinâmicas do sistema internacional, a procura de um papel de maior preponderância e influência no cenário internacional e a contradição do poder hegemónico dos EUA. As referências ao papel dos EUA são um ponto comum nas análises da cooperação ao nível da UE e ao nível da América do Sul, sendo um importante aspeto a ter em conta ao se analisar às razões pelas quais estas cooperações regionais emergiram. E, apesar das semelhanças que os dois projetos de cooperação regional possam ter, a nossa análise demonstrou que os mesmos possuem características bastante distintas, quer pelos seus mecanismos, pela sua abordagem e pela incidência da influência da potência global que é os EUA, sendo essa a utilidade da nossa investigação. De acordo com Rezende, a cooperação nos domínios da segurança e da defesa serve para aumentar a posição dos Estados participantes, não só perante os demais Estados, mas também diante da potência unipolar, no caso os EUA (2013:352).

Focando-se na análise da PESS no âmbito do Tratado de Lisboa (2009), Ferreira-Pereira afirma que existem evidências empíricas que mostram que na última década a UE tem investido, substancialmente, o seu tempo e a sua energia no desenvolvimento da sua política e da sua *security persona*. Tal investimento deve-se à determinação da UE em se tornar um ator político mais relevante no cenário mundial (Ferreira-Pereira, 2013:66). A primeira evidência é o facto de a UE reforçar o seu compromisso na sua chamada Estratégia Europeia de Segurança (EES), lançada em 2003, e que tem como *slogan* “Uma Europa segura em um mundo melhor”⁵. Sendo um documento-quadro de referência que informa os esforços da UE em matéria de política externa e de segurança, identificando as principais ameaças à segurança europeia e, também, os principais meios de lidar com essas ameaças e desafios securitários. A segunda evidência, diz respeito à capacidade de decisão e ação autónomas, que a organização adquiriu, para responder à crise internacional como resultado de um processo de construção de forças militares credíveis.

⁵ Título original do documento em inglês: “A Secure Europe in a Better World”. Relatório elaborado por Javier Solana que, posteriormente, se tornou a base da Estratégia de Segurança Europeia.

E a terceira evidência, remonta ao registo das operações realizadas pela UE desde 2003, tendo sido mais de vinte missões militares e civis em diferentes regiões do mundo, como África, Balcãs, Médio Oriente e Sudeste Asiático, que foram realizadas ao nível da PESD e mudaram, fundamentalmente a capacidade externa da União, passando a ser vista como provedor de segurança no seio de outras organizações-chave (Ferreira-Pereira, 2013:67).

No caso da América do Sul, os desenvolvimentos das relações de cooperação na região, no âmbito da segurança e da defesa, tiveram lugar no pós-Guerra Fria, com foco na necessidade de uma maior coordenação na área da segurança e na participação do Brasil nessa construção (Pagliari, 2010:13). O fim da Guerra Fria gerou expectativas concorrentes sobre as perspetivas do seu relacionamento com os EUA, representadas pelo temor da marginalização e a esperança de renovação. Foi anunciada uma nova era nas relações interamericanas, sendo que este intercâmbio hemisférico seria, para os EUA, a base da construção da ordem mundial pós-bipolaridade (Ibidem).

Frente a um cenário em que o Atlântico Sul assume nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para a restante comunidade internacional, a cooperação é utilizada para promover a construção de uma identidade regional que começa a alterar as relações de poder nesse espaço (Abdenur & Neto, 2014:7). Segundo Nery (2016), o início do século XXI foi marcado por um sentimento de esperança em toda a América do Sul, sendo que, no plano internacional, os novos líderes adotaram políticas externas mais autónomas e propuseram a construção de um regionalismo diferente, marcado pela heterogeneidade e por seu carácter político, cuja principal expressão é a UNASUL. A UNASUL representa o coroamento de um processo de afirmação de uma identidade sul-americana possível contra a histórica pulverização da região. (Nery, 2016:75). A criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano foi articulado com um esforço sul-americano para produzir consensos e institucionalizar a aproximação regional para que os países possam, de maneira articulada, tratar dos seus problemas específicos, sem a participação dos Estados Unidos (Pagliari, 2011:7). Segundo Vaz, Fuccille & Rezende (2017:1), desde a sua criação, a UNASUL tem sido o marco institucional mais importante para o diálogo político sobre questões de segurança na América do Sul.

Os contributos para a literatura académica, no âmbito da cooperação regional na América do Sul, têm como ponto comum a frequente análise do papel do Brasil e dos EUA e as suas agendas de segurança para a região. Pagliari (2011:7), argumenta que o Brasil tem atuado no sentido de aprofundar um diálogo político-estratégico com os vizinhos para, posteriormente, ampliá-lo para outros países da América do Sul visando a uma estratégia comum. E argumenta,

também, que o envolvimento do Brasil não tem como origem uma preocupação com as ações dos governos sul-americanos, mas sim com a apreensão de que os processos internos possam ter reflexos na estabilidade regional. O Brasil destaca-se pelas tentativas de cooperação com os países da região, seja no âmbito sub-regional ou regional, e pela conformação de um entorno estável. A política externa brasileira tem estado atenta à importância da região para a inserção internacional do Brasil, por isso, incentivou a criação do CDS como foro regional em termos de defesa. O CDS foi proposto como um órgão de consulta, não como uma aliança militar ou como um órgão de caráter operacional militar para a resolução dos conflitos. A cooperação brasileira e a sua estratégia para a região, nos planos militar e diplomático, mantém a sua tradição de empreender iniciativas políticas para a concertação (Pagliari, 2011:8).

O objetivo desta dissertação será, primeiramente, explorar o que percebemos ser uma lacuna na investigação académica, no que diz respeito à comparação das experiências de cooperação europeia e sul-americana, no domínio da segurança e da defesa. De facto, existem inúmeros trabalhos de excelente qualidade investigativa sobre a cooperação no quadro da PESC/PCSD, como os trabalhos de Moustakis & Violakis (2008), Webber et. al (2002), Howorth (2010), Ferreira-Pereira (2013), Tardy (2015) e Missiroli (2016). E no caso da cooperação na América do Sul, temos os trabalhos de Pecequillo (2012), Villa & Bragatti (2015), Weiffen (2012), Pagliari (2010), Abdenur & Neto (2014), Barnabé (2011) e de Rezende (2015). No entanto, nenhum desses trabalhos oferece uma perspetiva comparada que tenha como objetivo a identificação das diferenças e aspetos comuns existentes entre cooperações na UE e na UNASUL, no âmbito da segurança e da defesa. E é esse o valor acrescentado que a presente dissertação pretende produzir.

Problemática

A nossa pergunta de investigação será a seguinte: *Como evoluiu a cooperação nos domínios da segurança e defesa no quadro da União Europeia e da América do Sul?*

A nossa análise irá incidir sobre as origens das cooperações regionais, ao nível da segurança e defesa, na UE e na América do Sul, como parte de uma resposta a uma mudança no equilíbrio do poder a nível regional e internacional. A delimitação temporal que iremos considerar será compreendida entre os anos de 1992 e 2016. A escolha do ano de 1992 prende-se com a necessidade de uma contextualização histórica do processo de criação e evolução da Política

Externa e de Segurança Comum (PESC), que nasce no quadro do Tratado de Maastricht assinado em fevereiro de 1992 e se desenvolve mediante o estabelecimento formal da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) no Tratado de Lisboa que entrou em vigor em 2009. Sendo a UNASUL criada em maio de 2008 e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano fundado em dezembro do mesmo ano. A escolha do ano de 2016 deve-se ao facto de este assinalar, no quadro europeu a realização do referendo sobre o Brexit em junho desse ano, que inaugura um novo capítulo da integração europeia; e, no Brasil, o fim da Presidência de Dilma Rousseff que abriu um novo ciclo político.

Metodologia

Segundo Schmitter a investigação na área das ciências sociais e políticas caracteriza-se pela diversidade dos seus conceitos, teorias, projetos e lógicas (2008:275). É necessário escolher uma estratégia de investigação que nos permita conduzir a nossa pesquisa, através de princípios, procedimentos e práticas (Tuli, 2010:98).

Como está explícito na nossa pergunta de investigação, o objetivo desta dissertação é analisar a evolução das dinâmicas de cooperação nos domínios da segurança e da defesa no quadro europeu e sul-americano. Assim sendo, o fio metodológico que irá guiar a nossa investigação será uma abordagem interpretativista, uma vez que as perceções não são suscetíveis de quantificação (Coutinho, 2011:13). Iremos analisar o contexto do surgimento das cooperações regionais, a identidade de segurança dos dois atores internacionais, a UE e a UNASUL, que ganham expressão na PCSD e no CDS.

Conforme iremos verificar ao longo desta dissertação, ambos os projetos apresentam dificuldades na sua concretização. No caso da UE, com o *Brexit* a intensificar o euroceticismo e as políticas de Trump em relação à cooperação multilateral, e no caso da América do Sul, o receio da hegemonia brasileira na região, a atual crise da UNASUL e a crise económica e humanitária vivida na Venezuela. No entanto, apesar de todas as dificuldades, as dinâmicas de cooperação em ambas as regiões têm tido um efeito estabilizador nas mesmas.

De acordo com Schmitter, fazer as escolhas estratégicas corretas aumentará consideravelmente o valor dos dados que eles coletam e as inferências que podem extrair deles; negligenciar essas escolhas ou dar por certo poderia resultar em restos idiossincráticos de informações e inferências enraizadas em circunstâncias excecionais que não contribuem de forma

confiável ou cumulativa para o conhecimento científico (2008:101). Serão considerados dois estudos de caso, uma vez que o meio mais forte de extrair inferências dos estudos de caso é o uso de uma combinação na análise de casos e comparações cruzadas (George & Bennett, 2005:5). A perspectiva comparada permite-nos analisar as dinâmicas de cooperação, em matéria de segurança e defesa, nos dois estudos de caso considerados na presente dissertação, a UE e a UNASUL. Sendo uma ferramenta fundamental de análise, afia a nossa capacidade de descrição e desempenha um papel central na formação de conceitos, trazendo ao foco semelhanças e contrastes sugestivos entre os casos (Collier, 1993:105). Em termos de dados que serão objeto de análise destacamos os documentos oficiais, discursos, estratégias de política externa, livros e artigos científicos sobre a temática da cooperação e da integração no âmbito da segurança e defesa. Como método de interpretação de informação e de dados, iremos aplicar uma análise qualitativa do conteúdo, que compreende uma busca por temas subjacentes nos documentos a serem analisados (Bryman, 2012:392).

Em articulação com a abordagem comparativa iremos considerar a Teoria das Comunidades de Segurança (CS), de Karl W. Deutsch (1969), desenvolvida também por Adler & Barnett (1998) e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), de Buzan & Wæver (2003). Ao considerar ambas as teorias, e a relação de complementaridade entre as mesmas, pretendemos demonstrar como evoluiu a cooperação nos domínios da segurança e defesa no quadro da União Europeia e da América do Sul, com base nas condições de desenvolvimento de uma comunidade de segurança.

Diversos fatores explicam o desenvolvimento das comunidades de segurança, como, a existência de uma ameaça externa à segurança desses governos (caso das treze colônias norte-americanas em relação ao Império Britânico), o desejo de tirar proveito da divisão internacional do trabalho ou de ganhos advindos do comércio (caso do Mercosul), a homogeneidade cultural, política, social ou ideológica (caso da unificação alemã), as mudanças na distribuição do poder militar (caso da UE no pós-Guerra Fria), e os processos internacionais ou domésticos que geram interesses comuns, como na criação da UNASUL (Magalhães, 2012:81). Assim sendo, Deutsch concluiu que a integração é a solução mais efetiva para eliminar possibilidades de guerra em uma região (1969:554).

Nas décadas de 50 e 60 o mundo observou diversos processos de integração política em especial na Europa Ocidental, o que fez com que o realismo tivesse dificuldades em explicar tal fenómeno, uma vez que a guerra não era o principal fator na tomada de decisões entre Estados.

De acordo com Deutsch, o dilema entre guerra e paz sempre esteve presente no convívio entre sociedades e entre indivíduos. No entanto, os conflitos de interesse não geram necessariamente violência entre pessoas ou guerras entre Estados. Há grupos de Estados que não cogitam usar a violência entre si para resolverem suas controvérsias, fenômeno cujos estudos orientam-se pela teoria de comunidades de segurança (Deutsch, 1969:555).

A Teoria das Comunidades de Segurança, é considerada uma teoria parcial das Relações Internacionais, uma vez que não descreve ou explica o funcionamento da política internacional, mas apenas analisa as possibilidades de integração e de paz entre um conjunto de Estados (Brillard, 1990:15). De acordo com Magalhães, uma comunidade compartilha identidades, valores e significados que fundamentam uma linguagem comum e uma interpretação comum de certas normas e, as pessoas interagem diretamente e demonstram uma reciprocidade que expressa interesses de longo prazo ou mesmo altruísmo (2012:82). No entanto, o que define uma comunidade de segurança são as expectativas confiáveis de mudança pacífica, ou seja, a inexistência da expectativa ou de preparação para a violência organizada como meio de solução de disputas interestatais (Adler & Barnett 1998:462).

Deutsch presume que a proximidade geográfica facilita a conjugação de interesses comuns, bem como das circunstâncias económicas e das preocupações com a segurança (1969:556). A ênfase do fator geográfico, como essencial para as dinâmicas de segurança nas relações internacionais, faz com que a Teoria das Comunidades de Segurança de Deutsch, e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança de Buzan e Weaver sejam complementares, não sendo possível compreender tais dinâmicas sem considerar o fenômeno da regionalização, especialmente após o fim da Guerra Fria (Magalhães, 2012:82).

Com a formulação da Teoria das Comunidades de Segurança, Deutsch tinha intenção de compreender a integração europeia e principalmente a integração de base política. A teoria distingue dois tipos de integração: as comunidades amalgamadas, que ocorrem quando as entidades políticas pré-existentes se fundem, perdendo a sua respetiva soberania e formam um único Estado, como por exemplo os EUA e o Reino Unido; e as comunidades pluralistas, que mantêm as suas próprias soberanias mas não têm total liberdade de opção nas suas escolhas políticas, estabelecendo processos de organização e cooperação entre si, como é o caso da UE.

Adler & Barnett argumentam sobre a necessidade de distinguir as comunidades de segurança, também, de acordo com o nível de integração alcançado pelos Estados, definindo esses níveis entre as comunidades de segurança parcialmente integrada e comunidades de

segurança estreitamente integradas (1998:30). A primeira pode ser definida por propriedades mínimas, mas há expectativas de mudanças pacíficas (Magalhães, 2012:85). De acordo com Adler & Barnett, “devido a sua estrutura compartilhada de significados e identidades, os membros de uma comunidade de segurança parcialmente integrada não esperam confrontos bélicos com outros membros praticando, assim, uma autocontenção consistentemente” (1998:30). Já as comunidades de segurança estreitamente integradas, são vistas como uma espécie de sistema pós-soberano com base em instituições supranacionais, transnacionais e nacionais comuns, ou seja, como um sistema de normas situado entre um Estado soberano e o governo regional centralizado, sendo o caso da UE o exemplo mais próximo de uma comunidade com tais características (Ibidem).

Para Adler & Barnett, uma comunidade de segurança parcialmente integrada desenvolve-se quando há cinco condições, o multilateralismo, fronteiras não fortificadas, mudanças no planeamento militar, uma definição comum de ameaça e um discurso e uma linguagem comunitária. No caso das comunidades estreitamente integradas, para além das cinco condições referidas anteriormente, é necessário uma segurança cooperativa e coletiva, um alto nível de integração militar, a coordenação política contra ameaças “internas”, a livre circulação de pessoas, a internacionalização da autoridade e unidade política, demonstrada através da partilha do Direito aos níveis nacional, transnacional e supranacional (1998:30).

Durante o século XX os estudos sobre segurança e defesa intensificaram-se, sobretudo durante a Guerra Fria. A incapacidade das análises realistas em prever o fim da estrutura bipolar colocou em causa a hegemonia do paradigma realista, já que a capacidade de fazer previsões era sustentada como uma das vantagens do realismo em relação às demais teorias (Halliday, 1999:308). A evolução dos conceitos fez com que Barry Buzan & Ole Wæver, dois dos principais nomes do construtivismo social, realizassem estudos mais aprofundados, antes realizados por Buzan, sobre complexos de segurança, levando a discussão para um nível regional (David, 2000:525).

Buzan & Wæver argumentam a favor de um nível de análise regional para os problemas de segurança, presentes no sistema internacional contemporâneo, tendo por base a definição de que as regiões são compostas por *clusters* geograficamente delimitados de unidades inseridas em um sistema maior de Estados, de alcance tendencialmente global. Um complexo regional de segurança (CRS) é formado “por um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que os seus problemas de

segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneiras independentes umas das outras” (Buzan & Wæver, 2003:27).

Ao defenderem que as unidades e os Estados se conectam de forma tão intrínseca e que a segurança não pode ser estudada separadamente, uma vez que as relações entre vizinhos regionais afetam diretamente o comportamento de um com o outro, como também a influência histórica ou atual de grandes potências na região e nos Estados individualmente, Buzan & Wæver (2003) dão origem à Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. Para ser considerado um CRS, as unidades deste, devem compartilhar semelhanças na agenda de segurança. A definição de um CRS ocorre baseada nas relações de poder e nos padrões de amizade e inimizade, facilitando as definições de quem são as potências regionais, que no caso da América do Sul é o Brasil. Buzan & Wæver definem as potências com maior influência como sendo um fenômeno de sobreposição, o qual o país um Estado forte influência as dinâmicas e balanças de poder da região, por conta de uma lacuna deixada da bipolaridade da Guerra Fria (Tanno, 2003:47).

De acordo com Buzan & Wæver, a existência, durante a Guerra Fria, de duas superpotências e de três grandes potências, foi transformada na direção de uma clara diferença de capacidades entre os Estados Unidos, como superpotência, por um lado, e a União Europeia, Japão, China e Rússia, como grandes potências, por outro (2003:28). A isto se somou uma relevância crescente dos complexos regionais de segurança e das potências regionais, tais como Índia, Brasil, África do Sul e outras (Cepik, 2005:3).

Segundo Buzan & Wæver, a estrutura essencial de um dado complexo regional de segurança é ilustrada por três tipos de relações, pela distribuição de poder entre os Estados da região, polaridade regional; pelos padrões de amizade-inimizade entre os atores relevantes ao longo dos setores militar, político, social, económico e ambiental, que define a polarização; e pelas relações de poder com atores externos à região, especialmente as grandes potências e superpotências (2003:39). Além destes tipos de relacionamentos, outros dois elementos cruciais para se avaliar a estrutura de um complexo regional de segurança seriam, a fronteira de exclusão que nos permite diferenciar um CRS de outro, e a anarquia, o que significa que, em princípio, um CRS deve ser composto por duas ou mais unidades autónomas (Cepik, 2005:4).

De acordo com Buzan & Weaver, o mundo pode ser dividido regionalmente em vários CRS, sendo que a Europa constitui um CRS, e verificamos que num mesmo CRS, encontram-se a América do Norte, as Caraíbas e a América Central. A América do Sul também constitui um CRS, mas seria subdividida em dois subcomplexos regionais de segurança. O objetivo da perspectiva

de Buzan & Weaver é compreender o padrão de relacionamento interestatal nas regiões região. Tanto na Teoria de CRS quanto na Teoria das Comunidades de Segurança, o padrão de relacionamento entre Estados “depende de ações e interpretações de atores, não só do reflexo mecânico da distribuição de poder” (2003:40).

Através da perspectiva comparada que será enunciada no último capítulo desta dissertação, poderemos concluir que a cooperação nos domínios da segurança e defesa, no quadro da UE e da América do Sul, evoluíram com base em quatro grandes fatores: o contexto pós-Guerra Fria, quando a unipolaridade dos EUA não permitia que os blocos regionais desenvolvessem uma capacidade de autonomia, ao nível político e ao nível das áreas de segurança e defesa; a perspectiva de dependência da OTAN, no caso da UE, e da agenda norte-americana para a região, no caso da América do Sul; o propósito das lideranças regionais, que no caso da UE contou com o papel central da França e do Reino Unido, e no caso da América do Sul, a identificação do Brasil como um *region-builder*; e, sobretudo, a caracterização da UE como uma comunidade de segurança estreitamente integrada, que serviu de inspiração para o desenvolvimento da cooperação no âmbito do complexo regional de segurança da América do Sul.

De acordo com as características necessárias para a constituição de uma comunidade de segurança, poderemos concluir que, as comunidades de segurança surgem apenas onde há condições para tal, poucos Estados participam dessas comunidades, e a formação de comunidades políticas não depende da existência de uma região natural ou do compartilhamento de fronteiras entre Estados (Magalhães, 2012:84). Já a perspectiva do CRS é mais ampla, e foca tanto os processos de securitização quanto de dessecuritização, enquanto a teoria de comunidades de segurança estuda as condições de dessecuritização no âmbito da comunidade (Buzan & Weaver, 2003:40). Nas referidas características reside a diferença essencial entre um complexo regional de segurança e uma comunidade de segurança. Ainda que a proximidade geográfica e os valores que orientem as ações que podem vigorar desde a cooperação até um conflito, no âmbito do CRS, o conceito de CS advoga a exclusividade de redução ao mínimo do conflito ou mesmo a sua inexistência.

Segundo Buzan & Weaver, a UE fornece um exemplo singular, no qual a centralidade não vem de uma única potência, mas da edificação de instituições coletivas de Estados, “ficando a meio caminho entre ser uma região sob a forma de uma comunidade de segurança altamente desenvolvida ou ser um grande poder por direito próprio no nível global” (2003:57). Para os autores, a UE pode ser entendida como um CRS na forma de uma CS. Assim sendo, a UE constitui

uma comunidade de segurança estreitamente integrada, uma vez que tem como características o multilateralismo, fronteiras não fortificadas, mudanças no planeamento militar, uma definição comum de ameaça e um discurso e uma linguagem comunitária, uma segurança cooperativa e coletiva, um alto nível de integração militar, a coordenação política contra ameaças “internas”, a livre circulação de pessoas, a internacionalização da autoridade e unidade política, demonstrada através da partilha do Direito aos níveis nacional, transnacional e supranacional (Ibidem).

Enquanto que a América do Sul constitui um complexo regional de segurança, subdividida em dois subcomplexos. No caso da região, apesar da divisão do CRS em dois subcomplexos, podemos perceber o processo de apaziguamento das relações entre os Estados sul-americanos, corrente na última década, sobretudo com a aproximação do Brasil e da Argentina. Tal aproximação parece representar uma tentativa de construir uma nova agenda de segurança para a região, baseada na cooperação entre os países, na defesa dos recursos naturais e na integração como forma de fortalecimento mútuo. Segundo Pergher, essa mudança nos padrões de amizade-inimizade é vista como um elemento chave para a consolidação da sub-região, uma vez que contribui para a estabilização por meio da cooperação política e construção de confiança mútua (2014:126).

Estrutura

A nossa dissertação assenta em três capítulos, para além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo é dedicado ao papel da UE como ator de segurança, estando o mesmo dividido em três partes, na primeira parte, são identificados os fatores históricos que conduziriam à definição de um plano para a ação externa da UE, desde o Tratado de Maastricht até ao Tratado de Lisboa. Na segunda parte, é analisada a relação entre a PCSD e a OTAN, no contexto da relação histórica entre os EUA e a Europa. Na terceira parte, é feita a análise da EES e da Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança.

O segundo capítulo incide sobre a cooperação regional para a segurança e defesa na América do Sul, constituindo uma análise sobre a integração sul-americana através da UNASUL e do CDS, em que se dará destaque ao protagonismo do Brasil nesta dinâmica. Este capítulo examinará, também, a relação da região com os Estados Unidos.

O terceiro capítulo terá em conta as experiências das duas regiões, no âmbito da UE e da UNASUL, em perspetiva comparada. Na conclusão, iremos responder à nossa pergunta de investigação, concluindo que a cooperação nos domínios da segurança e defesa, no quadro da UE

e da América do Sul, evoluíram com base em quatro grandes fatores. O primeiro é o contexto pós Guerra-fria, quando a unipolaridade dos EUA não permitia que os blocos regionais desenvolvessem uma capacidade de autonomia, ao nível das áreas de segurança e defesa. O segundo, a perspectiva de dependência da OTAN, no caso da UE, e da agenda norte-americana para a região, no caso da América do Sul. O terceiro, o propósito das lideranças regionais, que no caso da UE contou com o papel central da França e do Reino Unido, e no caso da América do Sul, a identificação do Brasil como um *region-builder*; e, quarto, a caracterização da UE como uma comunidade de segurança estreitamente integrada, que serviu de inspiração para o desenvolvimento da cooperação no âmbito do complexo regional de segurança da América do Sul.

I. A UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR DE SEGURANÇA

O aumento significativo da cooperação em segurança entre os Estados-membros da UE coloca-se como um dos desenvolvimentos mais marcantes da política internacional recente (Jones, 2009:177). Ao considerar o desenvolvimento da cooperação regional no âmbito da UE, constata-se que o aumento da mesma ocorreu devido à mudança da estrutura dos sistemas internacionais e regionais. Desde o fim da Guerra Fria que o sistema internacional assumiu uma estrutura unipolar, com o domínio dos EUA, e a cooperação no domínio da segurança e da defesa foi projetada como uma forma de afirmação internacional e de menor dependência em relação aos EUA, aliado à adoção de uma estratégia para garantir a paz a longo prazo no continente.

No período da Guerra Fria, a Europa Ocidental e Oriental, juntamente com a Ásia, afiguravam-se nos “dois teatros estratégicos principais na disputa entre as superpotências” (Pecequillo, 2012:90). Os EUA e URSS consolidaram o seu poder económico, político e estratégico sob as suas respetivas zonas de influência, através da OTAN, do Pacto de Varsóvia e do Conselho para Assistência Económica Mútua (COMECON)⁶. A diferença da UE, em relação às organizações anteriormente referidas, deve-se à instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, e os Tratados de Roma, 1957, que instituíram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM), e que permitiram definir um projeto de identidade europeia, que se tornou referência de um “tipo ideal” de iniciativas de integração regional (Ibidem).

Sem uma capacidade militar autónoma, a segurança da Comunidade Europeia encontrava-se completamente dependente da OTAN. As guerras na antiga Jugoslávia, fizeram os dirigentes políticos europeus tomarem consciência da necessidade de adotar medidas que dotassem a Europa de meios, que lhe permitissem resolver as crises que ocorressem na sua vizinhança, em particular quando a OTAN não estivesse envolvida (Branco, 2007:58). Na cimeira de Maastricht, em 1991, nasceu a PESC e a União da Europa Ocidental (UEO)⁷ passaria a integrar o processo de desenvolvimento da UE mantendo-se, contudo, como uma organização independente, tendo como missão elaborar e implementar as decisões da UE com implicações no âmbito da segurança e defesa. O insucesso das tentativas para reforçar o papel da UEO, em

⁶ O objetivo da organização era permitir que os Estados membros “trocassem experiências económicas, estendessem ajuda técnica uns aos outros e prestassem assistência mútua no fornecimento de matérias-primas, alimentos, máquinas e equipamentos” (Gawdiak, 1989).

⁷ A União da Europa Ocidental (UEO) foi fundada em 1954 com a revisão do Tratado de Bruxelas, tendo como objetivo a criação de uma Organização de Cooperação para a Defesa e a Segurança a nível europeu.

matéria de segurança europeia na década de 90 do século XX, impossibilitou a transformação da organização num mecanismo eficaz de segurança (Ibidem).

As raízes históricas da aspiração de segurança e defesa comum podem ser identificadas numa análise da sucessão de iniciativas europeias nos últimos cinquenta anos (Ferreira-Pereira, 2005:87). As circunstâncias político-diplomáticas que levaram à criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e o seu reforço no âmbito da PCSD, fez com que a questão da defesa europeia saísse do seu estado de limbo histórico para integrar a psique dos líderes europeus e o topo da agenda comunitária (Ibidem).

Apesar de os EUA terem preocupações em relação às ambições da UE, por considerar que estas podem prejudicar a solidariedade transatlântica e o papel da OTAN, a PCSD da UE foi anunciada como um passo sem precedentes na direção da cooperação europeia em segurança e defesa (Webber et. al, 2002:88). O surgimento da PCSD reflete uma crescente conscientização de que os desafios de segurança na Europa impõem uma responsabilidade para a ação e preenche uma lacuna vital na construção da Europa e, também, promete melhorar as capacidades de segurança do Ocidente. No entanto, houve a preocupação de atender às sensibilidades diplomáticas, estratégicas e operacionais do sistema internacional, e nomeadamente dos EUA (Ibidem).

A UE é um projeto de paz, estabilidade e desenvolvimento entre os seus Estados-Membros e para a sua vizinhança. Inúmeros passos têm sido dados na direção da afirmação da UE como um ator político efetivo. Apesar de a UE não possuir uma política externa no sentido clássico, esta assume atualmente um papel internacional preponderante, sendo também verdade que a dimensão política da construção europeia não tem evoluído no âmbito do papel que pretende desempenhar ao nível internacional (Xavier, 2012:165). Segundo Bindi, a história da integração europeia é clara sobre o facto de a CEE/UE, sempre teve “dificuldades” em adquirir uma dimensão externa substancial (2010:85). Para Teló, a UE deve multilateralizar as tendências multipolares, que são perigosas e terão dado origem á Primeira Guerra Mundial, através da institucionalização de uma cooperação generalizada no tratamento de grandes questões, como as alterações climáticas, os recursos energéticos, o terrorismo, a luta contra a pobreza e as crises financeiras (2009:25). A Europa Potência Civil, designação que provém dos meios civis e militares que a UE utiliza nas suas políticas, só poderá ser eficaz, num cenário internacional multilateral a vários níveis, se as perspetivas de uma nova Guerra-Fria forem banidas. Teló chama-lhe um “novo

multilateralismo”, regido essencialmente por um princípio organizativo de uma “governança” global e de uma nova ordem mundial (2009:30).

De acordo com Whitman, a implementação de uma Europa Militar, institucionalizada pela PESD, complementa a essência da Europa Potência Civil. Segundo o autor, a UE atua com base em três parâmetros, o de um ambiente institucional comunitário, o dos processos pelos quais as suas políticas são formadas e dos instrumentos que as concretiza (2006:103).

Como já foi referido na Introdução deste trabalho, a UE é considerada uma comunidade de segurança. Van Langenhove & Maes evidenciam três fatores que integram o papel da UE como ator global e regional nas áreas da segurança e da paz, são elas: a capacidade, institucional, humana, material, operacional e financeira, de se envolver em missões, a vontade para dedicar recursos para fins de segurança e defesa, conduzida, sobretudo, pelas prioridades dos Estados-membros e a aceitação, quer interna, quer externa da UE como ator principal na paz e segurança (2012:394).

A UE, de acordo com Adler & Barnett, é o exemplo mais próximo de uma comunidade de segurança estreitamente integrada, uma vez que comporta instituições supranacionais, transnacionais e nacionais comuns, ou seja, funcionaria um sistema de normas situado entre um Estado soberano e o governo regional centralizado (1998:462). No caso da UE são evidentes as características de uma comunidade de segurança estreitamente integrada como, uma segurança cooperativa e coletiva e uma segurança coletiva institucionalizada, diante de problemas exógenos (Ibidem).

O presente capítulo tem como objetivo analisar o desenvolvimento da UE como ator de segurança, estando o mesmo dividido em três partes. Na primeira parte, serão identificados os fatores históricos que conduziram à definição de um plano para a ação externa da UE, desde o Tratado de Maastricht até ao Tratado de Lisboa. Na segunda parte, será analisada a relação entre a PCSD e a OTAN, no contexto da relação histórica entre os EUA e a Europa. E, por fim, passaremos à análise da EES e da Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança.

I.1 O processo de integração europeia no domínio da segurança e defesa: a PESC, a PESD e a PCSD.

I.1.2 O projeto de integração europeia: da CEE à EU

As raízes históricas da UE remontam ao fim da Segunda Guerra Mundial e ao início da Guerra Fria. Em 1946, Winston Churchill, Primeiro-Ministro britânico, propôs aos Estados europeus a criação de “uma espécie de Estados Unidos da Europa”, estando convencido de que apenas uma Europa unida garantiria a paz duradoura.

Os Estados da Europa Ocidental criaram, em 1949, o Conselho da Europa sendo este o primeiro passo para a cooperação europeia. O Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman, apresenta em 9 de maio de 1950 um plano para uma cooperação mais profunda na Europa. Schuman propôs a criação da CECA com vista a instituir um mercado comum do carvão e do aço entre países fundadores, declarando que a paz mundial não poderá ser salvaguardada sem esforços criativos que estejam à altura dos perigos que a ameaçam (Schuman, 1950:35). Sendo a CECA concebida com o objetivo de pôr fim às guerras frequentes no continente europeu, a partir de 1950 começa a unir esforços políticos e económicos para garantir a paz duradoura no velho continente.

Em 1957, o Tratado de Roma cria a CEE e a EURATOM. A CEE resultou da união de seis nações, Bélgica, França, República Federal da Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, e é a base para a fundação de uma Europa unida. A CEE não era apenas uma união aduaneira, era também uma união económica que requer o estabelecimento de práticas comuns para a agricultura, assuntos sociais, transportes e energia, uma política comercial comum, regras que assegurem a concorrência leal, liberdade de movimento para trabalhadores, bens e serviços, bem como a harmonização de políticas fiscais, monetárias e financeiras (Weil, 1965:42).

Com a finalidade de simplificar o funcionamento das instituições europeias, em 1965 foi assinado o Tratado de Fusão, ou Tratado de Bruxelas⁸. O Tratado instituiu um Conselho único e uma comissão única das três Comunidades Europeias existentes à data, a CECA, CEE e EURATOM, providenciando órgãos comuns para as três comunidades. Com dois significados políticos relevantes, o Tratado de Bruxelas afirmou que a sua assinatura tem como objetivo principal “progredir na via da unidade europeia” sendo uma clara intenção de reforçar a integração europeia, e o reconhecimento da impossibilidade de se separar as realidades institucionais, estratégicas e económicas, através do triângulo institucional único (Tratado de Bruxelas, 1975).

O Ato Único Europeu (AUE)⁹, assinado em 1986 no Luxemburgo, foi a primeira modificação significativa ao Tratado de Roma. Sendo uma iniciativa dos Chefes de Estados e de

⁸Pode ser consultado em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:11965F/TXT>

⁹Pode ser consultado em:

https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaties_establishing_the_european_comunities_single_european_act_en.pdf

Governo, no Conselho Europeu de Milão em 1985, de convocar uma Conferência Intergovernamental (CIG) com o objetivo de revisão dos poderes das instituições comunitárias, o debate sobre o alargamento, a integração de novas áreas de atividade e a instauração de um “verdadeiro” mercado interno. O AUE introduziu quatro pontos essenciais, um novo impulso para a concretização do Mercado Interno, com a fixação da data de 1 de Janeiro de 1993 para a concretização do mesmo, o reforço o papel do Parlamento Europeu, como resposta ao défice democrático que caracterizava o sistema de decisão comunitário, a melhoria da capacidade de decisão do Conselho de ministros, passando o processo de decisão a ser por maioria qualificada e não por unanimidade, e o reforço dos poderes da UE, no que diz respeito ao alargamento das suas áreas de competência no mercado interno, na política social, na coesão económica e social, na capacidade monetárias, na investigação e desenvolvimento tecnológico e do ambiente (AUE, 1986).

A construção europeia deu mais um passo em direção a sua consolidação, com o Tratado de Maastricht¹⁰, ou Tratado sobre a União Europeia (TUE), em 1992, ao ultrapassar a dimensão económica e adquirir uma dimensão política, e resultou de fatores externos e internos. No plano externo, o colapso do comunismo na Europa de Leste e a perspectiva da reunificação alemã conduziram a um compromisso no sentido de reforçar a posição internacional da Comunidade. No plano interno, os Estados-Membros desejavam aprofundar, através de outras reformas, os progressos alcançados com o Ato Único Europeu. O TUE criou a União Europeia e instituiu os seus três pilares, sendo o primeiro pilar constituído pela CE, pela CECA e pela EURATOM, aplicado em domínios em que os Estados-Membros agem através das instituições comunitárias, no âmbito do processo de “método comunitário”; o segundo pilar instaurou a PESC, prevendo que os Estados-Membros pudessem levar a cabo ações conjuntas na área de política externa, através de um processo de política intergovernamental; o terceiro pilar enquadrava a Justiça e os Assuntos Internos (JAI)¹¹, que permite a União levar a cabo ações conjuntas que assegurem o bem estar e a proteção dos cidadãos, num Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, sendo o processo de decisão intergovernamental (Wessels, 2008:3).

O TUE institucionalizou a UE como nova personagem política que introduz um segundo pilar dedicado exclusivamente à PESC, estando plasmado no art. J, título V do mesmo: “É instituída uma política externa e de segurança comum”. O segundo pilar, dedicado às disposições relativas

¹⁰ Pode ser consultado em: https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

¹¹ Tem atualmente o nome de Cooperação policial e Judicial em assuntos Criminais.

à política externa e de segurança comum, pretendia afrontar os novos desafios geopolíticos e geoestratégicos do fim da Guerra Fria e, assim, definir um quadro institucional que reforçasse as capacidades de decisão e ação da União Europeia no âmbito da cooperação política externa (Xavier, 2012:144).

A PESC é uma política de carácter intergovernamental, em que os atores são os Estados-Membros, que estão vinculados por uma cooperação contínua na defesa dos interesses da União e na solidariedade mútua. A PESC abrange todas as questões relativas a segurança da UE, sendo os objetivos salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União, fortalecer a segurança da União em todas as formas, preservar a paz e fortalecer a segurança internacional, promover a cooperação internacional, desenvolver e consolidar a democracia e o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais (Wessels, 2008:3).

Assim sendo, os objetivos da PESC passam largamente por uma supremacia dos princípios e não tanto pela formalização de práticas e ações no âmbito da política. “A Política Externa de Segurança Comum tem como objetivo reforçar a identidade europeia e a sua independência de forma a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo” (Wessels, 2008:3). No que diz respeito ao nível institucional, o Tratado reforçou o papel do Parlamento Europeu com a aplicação do procedimento de cooperação e do procedimento de parecer favorável alargado a novos domínios. Instituiu, ainda, um novo procedimento de codecisão, que permite ao Parlamento Europeu adotar atos juntamente com o Conselho, alargou o recurso ao voto por maioria qualificada a nível do Conselho e, por fim, instituiu o Comité das Regiões. No contexto da criação do mercado único e da concretização da União Económica e Monetária, o Tratado de Maastricht previu a criação de uma moeda única e ficou, inevitavelmente, associado à instituição de uma cidadania Europeia (artigo 23º do TUE).

Em 1997, o Tratado de Amsterdão¹² foi assinado, com a finalidade de se proceder a uma reforma das instituições para preparar a adesão de mais países à UE. O Tratado de Amsterdão introduziu alterações significativas no TUE, nos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e, também, sobre alguns atos relativos aos mesmos. Com um carácter complementar, as principais modificações do Tratado de Amsterdão foram nas áreas de Liberdade, Segurança e Justiça, da relação entre a União e o cidadão, na área da Política Externa e nas questões institucionais.

¹² Pode ser consultado em: https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf

O Tratado de Amsterdão procurou reforçar e clarificar o acervo de Maastricht relativo à PESC, mantendo os objetivos já conhecidos e não alterou a essência jurídico-política, seguindo o Direito Internacional, nem o dispositivo institucional da PESC ou o seu carácter intergovernamental. No entanto, introduziu alterações relevantes a nível dos instrumentos, do processo de decisão e do aparelho institucional. Houve uma extensão e clarificação dos meios de ação da PESC, ao introduzir-se um novo instrumento designado de estratégia comum. Assim, a UE adquire mais um instrumento a executar nos domínios em que os Estados-Membros tenham interesses de política externa em comum. Para além disso, introduz também uma cláusula de flexibilidade, denominada de abstenção construtiva, permitindo a um dado Estado-Membro abster-se numa votação do Conselho, sem que tal impeça a deliberação por unanimidade (Xavier, 2012:147).

No que diz respeito às mudanças institucionais no âmbito do II Pilar, estas registam-se essencialmente a dois níveis. O primeiro, na institucionalização de um Alto Representante para a PESC, que iria assistir a Presidência e representar a União no diálogo com países terceiros. E é sob a instituição da figura do Alto Representante para a PESC, que é criada uma célula de planificação da PESC ou unidade de planeamento de política e de alerta precoce. Esta unidade, conforme enunciado na declaração n.º 6 anexa ao Tratado, tinha como objetivo acompanhar, analisar, fornecer informações e alertar de forma atempada para a evolução de situações que possam ter implicações significativas na condução da PESC. Finalmente, representando uma profunda mudança da revisão do Tratado de Amsterdão, em matéria de segurança, a UEO foi transformada no “braço armado” da UE para instrumentalizar toda a gama de “Missões de Petersberg” (Ibidem).

Durante décadas houve uma discussão na UE sobre a criação de uma política comum de segurança e defesa. Os esforços anteriores da UE para forjar um braço de defesa derrubaram as preocupações de soberania nacional dos Estados membros, que temiam que uma capacidade de defesa da UE prejudicasse a OTAN e a relação transatlântica (Archick & Gallis, 2008:14). No entanto, a hesitação no início da década de 1990 para intervir nos conflitos dos Balcãs e o desejo do ex-primeiro-ministro britânico, Tony Blair, de ser um líder na Europa, levou-o em dezembro de 1998 a reverter a oposição de longa data da Grã-Bretanha a um braço de defesa da UE. O acordo histórico entre França e Reino Unido na Cimeira de Saint-Malo, em dezembro de 1998, pavimentou

o caminho para o estabelecimento da Política Europeia de Segurança e Defesa¹³, num gesto de autonomia em relação à OTAN, do reforço da cooperação entre os seus Estados-membros, e da defesa dos direitos e da segurança humana (Ferreira- Pereira, 2013:69).

Os chefes de Estado e de governo da França e do Reino Unido acordaram que a UE precisava estar em posição de “desempenhar plenamente seu papel no cenário internacional”. Por isso, necessitava “da capacidade de ação autónoma, apoiado por forças militares credíveis, os meios para usá-los, e uma prontidão para fazê-lo, a fim de responder a crises internacionais (Bindi, 2010:37). Saint-Malo é considerado o início do projeto europeu de defesa, tendo sido acompanhada por uma série de declarações e propostas de maior alcance, que visavam pressionar a UE a desenvolver uma identidade de defesa fora da OTAN (Rutten, 2001:22). Este novo engajamento britânico, juntamente com deficiências nas capacidades de defesa europeias expostas pela campanha aérea da OTAN em 1999, deu impulso à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (Archick & Gallis, 2008:14).

Em Dezembro de 1998, na Cimeira de Saint-Malo, foram lançadas as bases para a componente operacional da PESC, denominada de Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), que foi multilateralizada, ou seja, tornada um projeto comum no Conselho Europeu em Colónia, em 1999, sendo formalmente consagrada no Tratado de Nice em 2001.¹⁴ A PESD está “sustentada nos princípios e valores comuns em que assenta a União, designadamente, a liberdade, a democracia e o respeito pelos Direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, a PESD tem sido construída, desde 1999, através de passos concretos e prudentes, mas sólidos, nos diversos planos – institucional, das capacidades, operacional e doutrinário – tendo, mesmo, ido além do que estava definido pela letra do Tratado” (Teixeira, 2010:22).

Com a definição das diretrizes da PESD, esta assumiu a responsabilidade de evidenciar passos mais concretos nos vários planos em que a política seria aplicada. No plano institucional, “a UE dotou-se de uma estrutura capaz de responder a decisões com implicações militares.” (Teixeira, 2008:83). No plano das capacidades, foi aprovado o documento orientador, denominado “Objetivo Global 2010” “que prevê a criação de uma capacidade de resposta rápida europeia capaz de intervir em missões militares de manutenção de paz, de imposição da paz e de gestão de crises” (Teixeira, 2008:84). Por sua vez, no plano operacional, “a UE está no terreno a realizar

¹³ Ver Declaração Conjunta divulgada na Cúpula Franco-Britânica de Santo Malo, 3-4 Dezembro de 1998, disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

¹⁴ Entre as questões de interesse, alterou as condições para a criação de uma cooperação reforçada na PESC. Por causa da oposição britânica, essa cooperação não se estendeu a questões de defesa. O Tratado de Nice entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2003 e continha novas disposições da PESC. Nomeadamente, aumentou as áreas abrangidas pela votação por maioria qualificada e reforçou o papel do Comité Político e de Segurança nas operações de gestão de crises (Bindi, 2010: 36).

missões, seja em coordenação com a OTAN, ao abrigo dos Acordos de “Berlin Plus”¹⁵, seja de forma autónoma” (Teixeira, 2008:84). E no plano doutrinal, a apresentação da Estratégia de Segurança Europeia, em 2003, permitiu identificar com “precisão e rigor, as principais ameaças à segurança comum” (Ibidem).

Em resposta à proposta de Saint-Malo, Madeleine Albright, Secretária de Estado norte-americana, num artigo do *Financial Times* em dezembro de 1998, referiu a posição dos EUA. Albright afirmou que os EUA queriam “uma Europa que pudesse agir”, dotada de forças militares flexíveis e modernas, que pudessem proteger a Europa e trabalhar com a OTAN para defender interesses comuns. A Secretária de Estado norte-americana enfatizou que as propostas sobre a segurança e defesa da Europa devem ser abordadas como uma forma de aumentar as capacidades práticas que a Europa acrescenta à OTAN (Rutten, 2001:25).

Madeleine Albright sublinhou a necessidade de que, qualquer mudança institucional fosse consistente com os princípios básicos que servem a parceria atlântica, evitando os 3 d’s – sem dissociação, sem duplicação, sem discriminação. Ou seja, a não dissociação da PESD em relação à OTAN, que representa uma ligação transatlântica indispensável, a não duplicação de capacidades, recursos e estruturas, e a não discriminação contra membros da OTAN, que não pertencem à UE (Rutten, 2001:25).

No seguimento do Conselho Europeu de Nice, em 2001, foi assinado o Tratado de Nice, que teve como principal objetivo a reforma das instituições de modo a que a UE pudesse continuar a funcionar eficazmente após o seu alargamento a 25 países. O Tratado de Nice, modificou a composição da Comissão Europeia ao limitar o número de membros da mesma, modificou, também, o método de eleição do Presidente da Comissão e reforçou, ainda, os poderes do Presidente da Comissão. O Tratado decidiu rever as regras vigentes do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e do seu Tribunal de Primeira Instância (TPI).

Além de ter reformado as instituições europeias o Tratado reforçou os procedimentos de decisão, com a regulação das cooperações reforçadas, com a instituição da votação por maioria qualificada e com a generalização do procedimento de codecisão. O Tratado de Nice pode ser interpretado como uma rutura do modelo de segurança que Maastricht iniciou e Amesterdão fomentou e que, pelas sucessivas crises internacionais, continuavam a ser postos em causa (Xavier, 2012:152). Nice projetou uma “Europa-espaço” muito mais capaz de se assumir como

¹⁵ Os chamados acordos de *Berlim Plus*, de dezembro de 2002, agora governam as relações entre a UE e a NATO na gestão de crises (Bindi, 2010: 37).

uma potência civil e “que se exprime através de uma política externa *sui generis* com objetivos claros de projeção externa das suas políticas internas», mesmo que consagre os “preliminares de uma Europa-potência” em expansão” (Leitão, 2002:371).

A UE passa, assim, a projetar-se como uma Organização *sui generis* que integra na sua ação “dimensões típicas do core das soberanias nacionais: uma política externa comum, uma dimensão militar, uma política de segurança comum para uma política de defesa e ainda de política interna de paz, tranquilidade, ordem interna e justiça” (Xavier, 2012:152). O enunciado do Conselho Europeu de Nice consagra formalmente a estrutura em torno do Comité Político e de Segurança (COPS), que poderá ser autorizado pelo Conselho a tomar as decisões adequadas, no âmbito do II Pilar, para assegurar o controlo político e a direção estratégica das operações (art. 25.º TUE). Para além disso, “o Tratado de Nice adormece estrategicamente a UEO e incorpora as funções de gestão de crises, tradicionalmente desempenhadas pela Organização, na própria missão da UE” (Xavier, 2012:152).

I.1.3. O Tratado de Lisboa: da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

O Tratado de Lisboa¹⁶ foi assinado no dia 13 de dezembro de 2007, e entrou em vigor no dia 1 de dezembro de 2009. O Tratado de Lisboa altera, mas não substitui, os Tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia. “O Tratado de Lisboa estabelece princípios e objetivos comuns para a ação externa da UE: democracia, Estado de Direito, universalidade e inviolabilidade dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade e pelos princípios da igualdade e da solidariedade” (Pecequilo, 2012:103).

São três os domínios em que o Tratado de Lisboa atua, sendo estes, na racionalização da estrutura institucional, com maior eficácia e rapidez no processo de tomada de decisão, no aumento da transparência e da legitimidade democrática, através do reforço do papel dos cidadãos e dos seus representantes, e no aprofundamento e fortalecimento dos mecanismos da ação externa da UE, nomeadamente em matéria de segurança e defesa. “O Tratado de Lisboa capacita a UE com um conjunto robusto de arranjos institucionais e instrumentos políticos para enfrentar diversos desafios internos e externos” (Desmond, 2010:115).

¹⁶ O Tratado de Lisboa visa responder institucionalmente ao alargamento do bloco, procedendo a uma revisão dos processos de participação popular, da PESC e da formulação de políticas e tomada de decisão. Mais uma vez, o objetivo declarado era o da simplificação e transparência, sendo a prioridade “Partilhar soberania em cooperação supranacional” (Pecequilo, 2012:102).

O Tratado de Lisboa, segundo Viana et al., (2016), introduziu alterações significativas em matéria de política externa, de segurança e defesa europeia, desde logo, pelo reconhecimento da personalidade jurídica à UE, que permite a assinatura de Tratados e Acordos Internacionais em nome próprio e não através da Comissão Europeia, pela criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu, a quem cabe a representação externa da União nas matérias do âmbito da PESC, pela criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (ARUNEPS), que assume também as funções de Vice-Presidente da Comissão e responsável pela coordenação das relações e ação externas da União (art. 26.º n.º2 TL), passando, também, pela criação de um Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), que tem um papel preponderante na definição e implementação da política externa e de segurança da UE através da articulação entre todos os elementos da arquitetura institucional da UE e, finalmente pelas alterações com vista a criação de mecanismos facilitadores do processo de tomada de decisão, com o alargamento da votação por maioria qualificada¹⁷ (Viana et al., 2016:8).

O Tratado de Lisboa “prevê o reforço do papel da UE como provedor de segurança e paz, não apenas em sua vizinhança estratégica, mas também no mundo” (Ferreira-Pereira, 2013: 65). De modo a fazer jus ao seu carácter reformador, o Tratado de Lisboa inova na área da PESC rebatizando a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) como Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). “A política comum de segurança e defesa faz parte integrante da política externa e de segurança comum. A PCSD garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares.” (art.42.º n.º1 TL). A mudança nesse âmbito demonstra, formalmente, a vontade de serem consagrados interesses e objetivos comuns, no que diz respeito à segurança e a defesa, verificando-se um “fortalecimento dos mecanismos de ação no âmbito dos negócios estrangeiros e da segurança e defesa” (Monteiro, 2011: 8). “É a assunção formal na letra do tratado de que os estados-membros têm interesses comuns de segurança e defesa e que querem desenvolvê-los em conjunto” (Teixeira, 2010:24).

A substituição da PESD pela PCSD, não alterou o facto de esta ser uma política de carácter intergovernamental, que inclui a ambição da definição progressiva de uma política de defesa comum da União Europeia, no âmbito do multilateralismo, sendo que, “a PCSD foi anunciada como um passo sem precedentes na direcção da cooperação europeia em matéria de segurança” (Webber et al., 2002:82). De acordo com o artigo 42.º n.º2 do Tratado de Lisboa, a política comum de segurança e defesa inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União. A

¹⁷ Com exceção de todas as decisões com implicações militares.

política comum de segurança e defesa conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida (art. 42.º n.º2 TL).

O Tratado fortalece, também, os mecanismos de ação dos negócios estrangeiros e da segurança e defesa, introduz a cláusula de defesa mútua (art. 42.º, n.º7 TL) e prevê assistência (art. 222.º TL) no âmbito da defesa coletiva, sendo que, de acordo com estas duas cláusulas, os estados-membros comprometem-se na assistência mútua aos seus parceiros nos casos dos cenários definidos, promovendo o princípio de solidariedade entre os estados-membros da União Europeia. Assim sendo, "A União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana" (art. 222.º TL). O Tratado de Lisboa prevê a capacidade operacional da UE no âmbito das missões previstas pela PCSD, caracterizando uma expansão das Missões de Petersberg¹⁸ (art. 43.º n.º1 TL), sendo estas missões conjuntas em matéria de armamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz bem como missões de forças de combate para a gestão de crises, no âmbito da promoção da estabilidade. "É neste sentido do aprofundamento e reforço do papel da UE enquanto ator na segurança internacional que se desenvolvem alterações específicas de segurança e defesa" (Teixeira, 2009:58).

O Tratado de Lisboa "introduziu dois mecanismos cooperativos no domínio específico de segurança e defesa – a assim chamada "cooperação reforçada" e a "cooperação de estrutura permanente" –, que tem o potencial de acelerar o desenvolvimento das capacidades militares da União e apoiar seu papel no gerenciamento de crises" (Ferreira-Pereira, 2013:65). Segundo Teixeira (2009), as cooperações reforçadas não são novas nem específicas para a segurança e defesa, tratando-se da extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos Tratados de Amsterdão¹⁹ e Nice²⁰ para outras áreas, e supõem a criação de grupos de estados que queiram aprofundar a sua cooperação numa dada matéria, neste caso, às questões de segurança e defesa. As cooperações estruturadas permanentes (CEP), pelo contrário, "configuram uma inovação do Tratado de Lisboa sendo criadas, especificamente, para a Política Comum de Segurança e Defesa" (Teixeira, 2009:59).

¹⁸ Em maio de 2003, o Conselho Europeu concordou que a UE possuía capacidades operacionais em toda a gama de tarefas de Petersberg. Uma Estratégia de Segurança Europeia (ESS), intitulada "Uma Europa segura num mundo melhor", aprovada pelo CE em 2003, foi elaborada sob a supervisão de Javier Solana e considerada uma contrapartida à Estratégia de Segurança dos EUA. Afirmando que a "Europa nunca foi tão próspera, tão segura e tão livre", a ESS conclui que "o mundo está cheio de novos perigos e oportunidades. Assim, a fim de garantir a segurança da Europa num mundo globalizado e multilateral, a cooperação dentro e fora da Europa era imperativa, porque "nenhuma nação é capaz de enfrentar, sozinha, os desafios complexos de hoje" (Bindi, 2010:37).

¹⁹ Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/amsterdam_pt.pdf

²⁰ Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pt_nice.pdf

Ao introduzir em matéria de CEP a tomada de decisão no Conselho por maioria qualificada – num domínio tão sensível de cooperação intergovernamental que constava do II Pilar (PESC) da UE, onde as decisões são tomadas por unanimidade, o TL, torna possível que um conjunto de Estados mais fortes e mais capazes possam avançar neste domínio, enquanto Estados mais pequenos e/ou com menos capacidades possam ficar excluídos, por que não basta a vontade política para participar, é também indispensável reunir os critérios de participação (Ramos, 2010:93). O mecanismo das cooperações estruturadas permanentes, no âmbito da segurança coletiva, prevê a possibilidade de existir uma cooperação mais estreita entre os Estados-membros que o desejem e "cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria, tendo em vista a realização das missões mais exigentes" (art. 42.º n.º 6 TL).

É importante salientar, primeiro, que as CEP são, por natureza e conforme consagrado no tratado, “abertas e inclusivas” (Teixeira, 2009: 59). “As cooperações reforçadas estão abertas a todos os Estados-Membros, desde que sejam respeitadas as eventuais condições de participação fixadas pela decisão de autorização.” (art. 328.º n.º 1 TL); segundo, as CEP não concernem às operações e ações, mas sim à criação de estruturas e capacidades militares, não incluindo qualquer compromisso para disponibilização de tropas ou mecanismos de defesa mútua, “consistindo num elemento de cooperação flexível, embora permanente, que visa desenvolver as capacidades de defesa europeia no âmbito de uma nova fase de desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa” (Teixeira, 2009:59).

De acordo com Ramos (2010), “o mecanismo CEP representa o maior e mais discutido desafio em matéria de defesa: para uns, este mecanismo potencia o estabelecimento do “Diretório” constituído pelos Estados membros mais capacitados, favorecendo a existência de coligações fechadas e elitistas dentro da UE e uma PCSD a duas ou mais velocidades; outros, porém, consideram que a CEP poderá impulsionar a harmonização intra-UE e a melhoria das capacidades de defesa de todos os Estados membros que tenham efetiva vontade de participar e se disponham a fazer os esforços inerentes, contribuindo este mecanismo para levantar as capacidades europeias e expandir a política de defesa comum (Ramos, 2010:93).

Assim sendo, as cooperações estruturadas permanentes têm quatro objetivos essenciais: “a colaboração entre os estados-membros no sentido de alcançar os objetivos definidos em matéria de despesas de investimento com equipamentos de defesa”, “a harmonização e identificação das necessidades militares, especializando-se e colocando em comum os meios e

capacidades de defesa, promovendo uma nova cultura de partilha estratégica, por oposição à cultura de autonomia nacional”, “o reforço da disponibilidade, da interoperabilidade, da flexibilidade e da capacidade de colocação de forças no terreno,” e “a possibilidade de colmatar as lacunas de capacidades, já identificadas pela União” (Teixeira, 2009: 60). Como tal, “as cooperações estruturadas permanentes são um dos quadros mais inovadores, mas também mais exigentes, e um dos maiores desafios criados pelo Tratado de Lisboa” (Monteiro, 2011:13).

Para além disso, o Tratado de Lisboa reforça a Agência Europeia de Defesa, pretendendo aprofundar o envolvimento desta no desenvolvimento de uma verdadeira política de armamento e na coordenação de esforços de aquisição de material militar por parte dos Estados-membros, estando “a Agência Europeia de Defesa aberta a todos os Estados-Membros que nela desejem participar.” (art. 45.º n.º2 TL). Sendo que, “a agência no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos identifica as necessidades operacionais, promove as medidas necessárias para as satisfazer, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa, participa na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e presta assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares” (art. 42.º n.º3 TL).

A criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (ARUNEPS), nomeado por maioria qualificada pelo Conselho Europeu, com aprovação do Presidente da Comissão, que por inerência assume o cargo de Vice-Presidente da Comissão Europeia constitui outra inovação introduzida pelo TL, eliminando a existência, em separado, dos cargos de Alto Representante para a PESC e de Comissário para as Relações Externas. De acordo com Siva (2010), o Conselho e o ARUNEPS asseguram a unidade, coerência e eficácia da ação da União. O ARUNEPS será “mandatário do Conselho Europeu para a PESC, presidirá ao Conselho dos Negócios Externos, e será vice-presidente da Comissão, sendo responsável pela coordenação externa da União, tendo, ainda, sob sua responsabilidade o Serviço Europeu de Ação Externa” (Silva, 2010:295). De acordo com o Tratado de Lisboa, “O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, contribui com as suas propostas para a elaboração da política externa e de segurança comum e assegura a execução das decisões adotadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho” (art. 27.º n.º1 TL).

Assim sendo, a PCSD foi influenciada pelo Tratado de Lisboa de duas formas, em primeiro lugar, “através de alterações no quadro institucional, e em segundo lugar, o objetivo conjunto de

fortalecer o papel da Europa no mundo, através da PESC/PCSD” (Teixeira, 2009:58). Doravante, o novo quadro da PESC, passa a compreender duas dimensões, a dimensão de política externa, que diz respeito às atividades levadas a cabo pela ARUNEPS, os seus interesses e estratégias, e a dimensão de segurança, que abarca a PCSD e todas as suas questões. Segundo Webber et. Al, a PCSD da UE foi anunciada como um passo sem precedentes na direção da cooperação europeia em segurança e defesa (2002:84).

O Tratado de Lisboa concretizou-se como um elemento fundamental para construção europeia, e mostrou-se pertinente para o processo de integração que está subjacente às suas reformas. “O Tratado de Lisboa constitui um momento fundamental na história da construção europeia, onde se inicia o processo de preparação da defesa europeia para os desafios estratégicos e de segurança dos próximos tempos, constituindo um instrumento fundamental na definição do nível de ambição da UE para a sua política de segurança e defesa, e na identificação e promoção das adaptações necessárias à concretização da PCSD” (Teixeira, 2010:21).

I.2. A União Europeia como ator de segurança internacional: a relação entre a OTAN e a PESC/PCSD.

Tanto a OTAN como a CE, agora a UE, tiveram as suas origens nos esforços pós-Segunda Guerra Mundial para trazer estabilidade para a Europa. O objetivo original da OTAN era fornecer defesa coletiva através de uma garantia de segurança mútua para os Estados Unidos e seus aliados europeus, para contrabalançar potenciais ameaças da União Soviética. O objetivo da Comunidade Europeia era proporcionar estabilidade política aos seus membros através da garantia da democracia e do livre mercado. O Congresso e as sucessivas Administrações dos EUA apoiaram a OTAN e a CE/UE, com base na convicção de que a estabilidade na Europa gerou o crescimento da democracia, aliados militares confiáveis e fortes parceiros comerciais (Archick & Gallis, 2008:20).

Com o fim da Guerra Fria, durante os anos 90, o sistema internacional assumiu uma estrutura unipolar, com o domínio dos EUA, e a cooperação no domínio da segurança e da defesa foi projetada como uma forma de afirmação internacional e de menor dependência em relação aos EUA, aliado à adoção de uma estratégia vinculativa para garantir a paz a longo prazo no continente.

Tanto a OTAN como a UE, evoluíram com as mudanças no cenário estratégico da Europa. Apesar de a garantia de defesa coletiva da OTAN permanecer no centro da aliança, os membros também procuraram redefinir a sua missão à medida que novos desafios de segurança surgiram e, ao mesmo tempo, os membros da UE desenvolveram a sua integração política e melhoraram as capacidades dos seus Estados para gerenciar as crises de segurança, com a criação de uma política externa comum e de um braço de segurança (Archick & Gallis, 2008:22).

Segundo Pecequillo, a manutenção da OTAN como pilar da presença regional norte-americana e da segurança europeia representa um sentido de permanência e atualização. As alianças cujos alvos são alcançados, tradicionalmente, deixam de existir mas, mesmo com o desaparecimento da URSS, a OTAN conseguiu reinventar a sua missão. A Aliança adaptou-se ao contexto estratégico pós-Guerra Fria adotando uma definição mais alargada da segurança e lançando uma estratégia de parceria e cooperação em toda a área euro-atlântica, que é agora considerada como uma das tarefas de segurança fundamentais da OTAN. Um dos aspetos mais significativos da transformação da OTAN foi a decisão de executar operações de apoio da paz e de gestão de crises na área euro-atlântica e fora dela (2012:99). Nos Balcãs, onde a Aliança se envolveu pela primeira vez em 1995, a instabilidade e o conflito representavam desafios diretos aos interesses de segurança dos seus membros bem como para a paz e a estabilidade da Europa em geral (OTAN, 2004).

A OTAN continuou a ser, até o final da primeira década do século XXI, o único pilar de segurança europeia efetivo e, do ponto de vista norte-americano, essa condição garantia a sua presença contínua no continente europeu e limitava os esforços do bloco em consolidar uma autonomia no setor, sustentando o seu predomínio estratégico. Archick & Gallis, consideram que a evolução da OTAN e da UE, gerou alguma fricção entre os EUA e os seus aliados, no que diz respeito às responsabilidades de segurança das duas organizações. As diferenças entre os EUA e a UE estão ligadas sobretudo, às questões de avaliação das ameaças, das instituições de defesa e das capacidades militares. Os EUA pedem uma maior demonstração de capacidades de defesa europeia, de modo a permitir que o fardo da segurança seja partilhado por todos os aliados, e que a missão da OTAN na luta contra o terrorismo e o combate à proliferação de armas de destruição maciça seja assegurado (Archick & Gallis, 2008:24).

Webber et. al atentam para o facto de os EUA terem preocupações em relação às ambições da UE, por considerar que estas podem prejudicar a solidariedade atlântica e o papel da OTAN (2002:85) E, segundo Archick & Gallis, os decisores políticos dos EUA apoiam os

esforços da UE no desenvolvimento de uma Política Europeia de Segurança e Defesa, desde que, esta permaneça vinculada à OTAN e não ameace a relação transatlântica. (2008:24).

A maior parte dos Estados-membros da UE apoia o vínculo com a OTAN, mas vêem a PESD como uma opção de gestão de crises futuras, sobretudo nos casos em que haja relutância de envolvimento por parte dos EUA (Archick & Gallis, 2008:24). No entanto, uma minoria de países da UE, continua a favorecer uma identidade de defesa que conduza a UE a uma maior autonomia. Já nos Estados Unidos da América, a UE é vista como uma potência económica e politicamente rival, desde a modificação da identidade europeia no fim da Guerra-fria, até a implementação efetiva do Mercado Interno Europeu, a partir de 1993 (Costa, 2011:5).

De acordo com Riekeles, segurança e defesa tornaram-se as novas linhas de frente do projeto europeu no pós-Guerra Fria. O momento de construir uma União de Segurança e Defesa, capaz de garantir segurança aos cidadãos europeus e ao continente mais amplo em um ambiente internacional desafiador, tinha chegado. E essa União de Segurança e Defesa deve ser baseada em cinco saltos qualitativos: uma estratégia de segurança para a Europa, uma reforma institucional, uma renovada ambição militar, a integração das capacidades de defesa e uma nova parceria com a OTAN (Riekeles, 2016:13).

Na Cimeira de Helsínquia, em dezembro de 1999, a UE anunciou a sua determinação em desenvolver uma capacidade autónoma para tomar decisões e, sempre que não exista uma participação da OTAN no seu conjunto, lançar e conduzir operações militares lideradas pela UE em resposta a crises internacionais. Este processo evitará a duplicação de esforços e não implica a criação de um exército europeu.²¹ De acordo com Archick & Gallis (2008:24), em Helsínquia, a UE decidiu estabelecer um quadro de decisão institucional para a PESD e uma força de reação rápida de "Objetivo Global" de 60.000 pessoas, para estar totalmente operacional até 2003. Esta força seria implementada dentro de 60 dias por pelo menos um ano e capaz de empreender a totalidade das "missões de Petersberg"²², e seriam desenvolvidas modalidades de plena consulta, cooperação e transparência entre a UE e a OTAN, tendo em conta as necessidades de todos os Estados-membros da UE, seriam definidos acordos adequados que, sem prejuízo da autonomia da União em matéria de tomada de decisões, permitam aos membros europeus da OTAN não

²¹ O documento pode ser consultado em http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm

²² As missões de Petersberg foram instituídas na reunião do Conselho Ministerial da União da Europa Ocidental (UEO), em junho de 1992. Os Estados-Membros da UEO declararam-se então prontos a disponibilizar unidades militares provenientes de qualquer ramo das suas forças armadas, tendo em vista a realização de missões sob a autoridade daquela Organização. Trata-se, fundamentalmente, de operações humanitárias ou de evacuação de cidadãos, missões de manutenção da paz, bem como missões executadas por forças de combate para gerir crises, incluindo operações de restabelecimento da paz. O documento pode ser consultado em: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a/publishable_en.pdf

pertencentes à UE e a outros Estados interessados contribuir para a gestão militar de crises pela UE²³.

Segundo Archick & Gallis a UE também estabeleceu mecanismos de cooperação com a OTAN, com o objetivo de permitir que a UE use recursos da mesma e atenda às preocupações dos EUA com a PESD. Estas incluem reuniões regulares entre a OTAN e a UE a nível de Embaixadores e Ministros, bem como reuniões regulares entre a UE e os Estados da União que não são membros da OTAN. O quadro permite que as consultas se intensifiquem em caso de crise e permita que os membros da OTAN que não pertençam à UE contribuam para as operações lideradas pela UE. Foram criados "comités de contribuintes" *ad hoc* para as missões lideradas pela EU para dar aos participantes, que não são membros da União, um papel na tomada de decisões operacionais. A ligação entre a OTAN e a UE foi formalizada em dezembro de 2002, e abriu o caminho para a implementação, em março de 2003, do acordo *Berlim Plus* (Archick & Gallis, 2008:15).

O acordo *Berlim Plus* permite que a UE empreste recursos e capacidades da Aliança para as operações lideradas pela UE e, desse modo, visa evitar uma duplicação desnecessária das estruturas da OTAN e o desperdício dos escassos fundos de defesa europeus. *Berlim Plus* dá à UE "acesso assegurado" às capacidades de planeamento operacional da OTAN e "acesso presumido" aos recursos comuns da mesma, para operações lideradas pela UE, na qual a Aliança como um todo não está envolvida (Archick & Gallis, 2008:16).

Segundo Archick & Gallis, a ligação OTAN-UE foi formalizada em dezembro de 2002, o que abriu o caminho para a implementação, em março de 2003, do acordo Berlin Plus. O acordo permite à UE ter acesso aos recursos e capacidades da Aliança para operações lideradas pela UE e, assim, visa prevenir uma desnecessária duplicação de estruturas da OTAN e despesas sobre os escassos fundos de defesa europeus. Berlin Plus dá à UE "acesso garantido" às capacidades de planeamento operacional da OTAN e "acesso presumido" aos ativos comuns da OTAN, para as operações lideradas pela UE em que a Aliança não está envolvida como um todo. Em dezembro de 2003, a OTAN e a UE chegaram a um acordo sobre o reforço das capacidades de planeamento militar da UE e a ligação OTAN-UE. Para os autores o acordo implicou o estabelecimento de uma célula de planeamento da UE na sede da OTAN, denominada de Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), para ajudar a coordenar as missões *Berlim Plus*, ou as missões da UE realizadas com recurso aos ativos da OTAN; a criação de uma pequena célula com capacidade de

²³ Os documentos podem ser consultados em: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm⁹

planeamento operacional para o *staff* militar da UE, que atualmente fornece alerta precoce e planeamento estratégico para realização de missões da União, sem recorrer aos ativos da OTAN; e, por último, o convite para que a OTAN organize os agentes militares da UE e garanta a sua transparência e estreita cooperação (Archick & Gallis, 2008:16).

Uma das questões mais difíceis quanto ao estabelecimento da PESD, foi o esclarecimento da relação desta com a OTAN e com os Estados Unidos. A administração do Presidente dos EUA, Bill Clinton, solicitou maior esforço europeu no contexto militar e, em princípio, tinha uma atitude positiva em relação ao desenvolvimento da PESD. A oposição histórica dos EUA em relação ao desenvolvimento e autonomia militar dos europeus inverteu-se. A questão delicada do acesso da UE aos meios militares e às estruturas de comando da OTAN foi resolvida pelos acordos de *Berlim Plus*, estabelecidos em dezembro de 2002, que passariam a reger as relações entre a UE e a OTAN na gestão de crises. Ao abrigo destes acordos, a UE pode realizar operações de forma autónoma, utilizando as sedes operacionais de um dos Estados-Membros ou utilizando os meios e capacidades da OTAN. Se optar pela segunda alternativa, a UE pode solicitar o acesso às instalações de planeamento da OTAN, solicitar que a mesma disponibilize uma opção de comando europeia para uma operação militar liderada pela UE e solicitar o uso das capacidades da Aliança Atlântica. Os acordos de *Berlim Plus* são caracterizados com pragmáticos e simbólicos: pragmáticos porque os europeus careciam do equipamento principal e da logística necessários para conduzir grandes operações militares dentro do quadro da PESD, o que também simbolizava para muitos Estados membros a interligação essencial da UE com a OTAN (Bindi, 2010:57).

A primeira operação militar de gerenciamento de crises da UE foi a Operação Concordia, lançada na Macedônia em março de 2003, conduzida com recursos da OTAN, no âmbito dos acordos de *Berlim Plus*. A operação significou um aprofundamento das relações da UE com os Balcãs, onde a União dispõe de instrumentos civis e militares de gestão de crises em apoio do Processo de Estabilização e Associação (Mace, 2004: 474). A operação ALTHEA, na Bósnia e Herzegovina em 2004, foi a segunda operação liderada pela UE, no contexto deste Acordo. O envolvimento da UE na República Democrática do Congo (RDC), e noutras partes do mundo, veio mostrar que a sua área de interesse não está restringida às regiões da sua periferia. Este facto coloca-nos perante a questão de saber se a Europa pretende, no futuro, tornar-se em algo mais do que uma potência regional. As operações na RDC, e as outras missões levadas a cabo fora do espaço europeu, devem ser vistas como “os primeiros passos da UE para se tornar um ator global, exportador de paz e segurança” (Branco, 2007:62).

A definição dos termos do relacionamento e do nível de cooperação entre a UE e a OTAN tem sido um dos maiores desafios associados à criação da PESD. O modo como a PESD poderá afetar a OTAN e muito em particular o modo como poderá vir a ser um fator do seu enfraquecimento tem sido objeto de intensos debates em ambas as margens do Atlântico (Branco, 2007:63).

Para a PESD se poder tornar num instrumento viável de apoio à política externa e de segurança da UE, será necessário encontrar previamente respostas claras sobre, a coordenação da estrutura institucional e dos processos de planeamento da UE com o dos Estados-membros, sobre o desenvolvimento de uma cultura de segurança que tenha em consideração as diferentes abordagens dos estados sobre a projeção de forças, o estabelecimento de relações transatlânticas equilibradas que não questionem a existência da OTAN, uma integração tranquila dos novos estados-membros nos mecanismos da EU, e sobre o estabelecimento de outras formas cooperações em matéria de segurança que não coloquem em causa a PESD (Branco, 2007:63).

Dessa forma, será sob a perspectiva da promoção dos interesses da UE em matéria de segurança que, de seguida, iremos analisar a EES.

I.3. A União Europeia como Comunidade de Segurança: da Estratégia Europeia de Segurança à Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança.

A criação da UE transformou as relações entre os Estados e também a vida dos cidadãos, estando os países europeus empenhados em “resolver pacificamente os conflitos e em cooperar entre si, através de instituições comuns” (CUE, 2003:27). Assistiu-se à transformação de regimes autoritários em democracias seguras, estáveis e dinâmicas, sendo que os sucessivos alargamentos têm contribuído para a visão de um continente unido e em paz. Os Estados Unidos têm tido um papel crucial no contexto da integração e da segurança europeia, em especial através da OTAN, passando a ocupar uma posição preponderante na questão militar.

O panorama global pós-Guerra Fria caracterizou-se por uma “crescente abertura das fronteiras, com uma indissolúvel ligação entre os aspetos internos e externos de segurança” (CUE, 2003:29). Tendo a expansão da democracia, os fluxos de comércio e investimento, e o desenvolvimento tecnológico contribuído para a prosperidade e liberdade de muitos, a verdade é que a globalização, por outro lado, foi sentida como uma “causa de frustração e injustiça” (CUE, 2003:29). A segurança é considerada uma condição prévia do desenvolvimento e os conflitos

destroem as infraestruturas, incentivam a criminalidade, desencorajam o investimento e tornam impossível uma atividade económica estável, como nos casos dos países e regiões que caíram num ciclo de conflito, insegurança e pobreza.

De acordo com Quille, “o conceito de segurança passou por transformações significativas e manifestações políticas durante esse período, desde um conceito estreitamente militar durante o início da Guerra Fria até uma definição mais ampla, abrangente e cooperativa, representada pela Declaração de Helsínquia” (Quille, 2004:4). Ambas as abordagens, para a compreensão da segurança, estão presentes nos debates contemporâneos sobre a sinergia dos diferentes instrumentos da UE, potencialmente disponíveis, para a política de segurança. A ênfase europeia na segurança cooperativa abrangente é, frequentemente, interpretada pelos EUA como incompatível com a projeção de força militar e da abordagem militar mais restrita à segurança que os norte-americanos adotam (Ibidem).

No pós-Guerra Fria, a evolução da UE tem estado intrinsecamente relacionada com a segurança e gestão de crises, e o centro dos debates atuais, nomeadamente sobre o desenvolvimento de uma estratégia de segurança da UE e sobre o projeto de uma Constituição, é se os Estados-membros podem chegar a acordo sobre que aspetos da defesa precisam de maior integração (Quille, 2004:5).

A Guerra do Iraque (2003-2011) evidenciou que os Europeus e a UE, na Estratégia de Segurança (2003), veem a dimensão militar da segurança como um instrumento para alcançar uma política de segurança, que deve ser empregada no contexto de uma estratégia abrangente e não como uma solução única para manifestar crises políticas (Quille, 2004:6). Esta abordagem abrangente pode ser encontrada na EES, embora o conceito de segurança mais apropriado para a UE possa ser facilmente delineado, a capacidade de transformá-lo numa política de segurança coerente, ativa e capaz deve ser examinada (Ibidem).

Desde 2003, a UE exerce uma influência crescente na resolução de crises e conflitos com as operações no âmbito dos acordos de *Berlim Plus*. Porém, a Europa continua a deparar-se com perigos e problemas de crescente complexidade, como os conflitos no Médio Oriente e noutras regiões do mundo, enquanto outros deflagram na vizinhança, pondo em causa a segurança, ao alimentar a criminalidade, a imigração ilegal e, mais recentemente, a pirataria. A ameaça do terrorismo e da criminalidade organizada adquiriu uma nova dimensão e programa nuclear iraniano registou um avanço significativo, representando um perigo para a estabilidade na região e para todo o sistema de não proliferação (CUE, 2003:8).

A globalização trouxe novas oportunidades, com a diminuição da pobreza graças aos elevados níveis de crescimento registados nos países em desenvolvimento, com a China numa posição de liderança, mas, também, evidenciou ameaças mais complexas, tornando as grandes artérias das sociedades, como os sistemas de informação e o abastecimento de energia, mais vulneráveis (Quille, 2004:7). Dispondo de uma gama singular de instrumentos a que pode recorrer, a UE tem contribuído para que o mundo seja mais seguro, através da promoção da segurança humana, do incentivo à redução dos níveis de pobreza e das desigualdades, promovendo a boa governação e os direitos humanos, prestando ajuda ao desenvolvimento e atacando as causas profundas dos conflitos e da insegurança. A PESD tem vindo a adquirir experiência e capacidade através do estabelecimento dos objetivos da UE em matéria de segurança, nomeadamente com a elaboração EES, em 2003 (CUE, 2003:8).

A EES²⁴, aprovada pelo Conselho Europeu em dezembro de 2003, tem como título: “Uma Europa Segura para um mundo melhor” e tornou-se um marco no desenvolvimento da política externa e de segurança da União Europeia. Pela primeira vez a União Europeia obteve um consenso no que diz respeito à avaliação das ameaças e estabeleceu “objetivos claros para promover os seus interesses em matéria de segurança, com base naqueles que são os seus valores fundamentais” (CUE, 2003).

De acordo com Biscop, a EES, foi a primeira visão estratégica comum dos Estados-Membros que forma a base de uma abordagem abrangente que integre todas as dimensões da ação externa da UE, sob a agenda do "multilateralismo efetivo" ou da governança global, sendo a essência de uma abordagem europeia distintiva que enfatiza a estabilização a longo prazo e a prevenção de conflitos (2005:74). Houve um reforço de compromisso na EES, com a identificação das principais ameaças à segurança europeia e, também, dos principais meios de lidar com essas ameaças e desafios securitários. (Ferreira-Pereira, 2013:66).

Segundo Quille, a EES é baseada numa abordagem abrangente ou holística para a segurança. Pressupondo que os Estados membros da UE passassem a cooperar para enfrentar suas prioridades de segurança num contexto que enfatize as instituições multilaterais, nomeadamente a ONU, e o estado de direito, mantendo o princípio do uso da força como último recurso (Quille, 2004:1).

²⁴Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>

Foram identificadas os desafios globais e as principais ameaças que punham em causa os interesses da UE em matéria de segurança, sendo estes, a proliferação de armas de destruição maciça, o terrorismo e criminalidade organizada, a segurança energética e as alterações climáticas. O primeiro objetivo responde, segundo Quille (2004:5), às "novas ameaças" e enfatiza os pontos fortes da UE, com base na sua atuação no pós-11 de setembro com "um pacote que incluiu a criação de um Mandado de Captura Europeu, medidas para atacar o financiamento do terrorismo e um acordo de assistência jurídica mútua com os EUA. Também se refere às abordagens existentes para apoiar a não-proliferação, como a *Strategy Against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, que inclui um compromisso com a universalização dos regimes de não-proliferação e desarmamento, juntamente com o compromisso de tornar esses regimes efetivos (Ibidem).

Segundo a EES (2003), a proliferação de armas é "potencialmente a maior ameaça à nossa segurança". Tal ameaça coloca sob pressão o quadro multilateral existente, e mesmo com o desmantelamento do programa de armas de destruição maciça (ADM) pela Líbia, o Irão e a Coreia do Norte continuam a ser considerados não confiáveis pela comunidade internacional (CUE, 2003). A UE tem tido uma participação ativa nos fóruns multilaterais, com base na estratégia ADM definida em 2003 e tem estado na vanguarda dos esforços internacionais para resolução da questão do programa nuclear iraniano. A estratégia definida foca-se na prevenção, recorrendo ao quadro da ONU e aos acordos multilaterais, sendo um dos principais doadores e exemplo na colaboração com países terceiros e cooperações regionais com o intuito de reforçar as suas capacidades e impedir a proliferação (CUE, 2003:11).

No que diz respeito ao terrorismo e à criminalidade organizada, estes são considerados duas das maiores ameaças à nossa subsistência. Cada vez é mais frequente o destaque de grupos endógenos dentro das fronteiras do nosso próprio continente e a criminalidade organizada continua a ameaçar as nossas sociedades com as questões inerentes ao tráfico de drogas, de seres humanos e de armas, para além da fraude internacional e do branqueamento de capitais. A vaga de terrorismo é de carácter global e está intimamente ligada ao extremismo religioso de carácter violento, originária das pressões para a modernização, das crises culturais, sociais e políticas, bem como a alienação dos jovens que vivem em sociedades estrangeiras. A estratégia antiterrorista da UE assenta na vinculação dos direitos humanos e do direito internacional, sendo que esta estratégia é composta por quatro vertentes, a prevenção da radicalização e do recrutamento, bem como dos fatores que lhes estão subjacentes; proteção de potenciais alvos;

perseguição dos terroristas; e reação a atentados e as suas consequências. Relativamente à criminalidade organizada a estratégia passa por um aprofundamento das parcerias com os países vizinhos e com a ONU, para tratar de questões da circulação de pessoas, do policiamento e da cooperação judiciária (CUE, 2003:12).

Relativamente à questão da segurança energética, tem sido com preocupação que a UE tem lidado com o declínio da produção europeia, que implica que mais 70% do petróleo e do gás que consumimos tenha que ser importado, até o ano de 2030. Esta situação coloca a UE perante um desafio de segurança que exige dos Estados-Membros responsabilidade e solidariedade, visto que os países que podem exportar petróleo e gás, estão em áreas de grande instabilidade. Assim sendo, a resposta da UE deve passar por uma política europeia da energia que possa ser capaz de responder às dimensões interna e externa (CUE, 2003:15).

Em 2003, as alterações climáticas já faziam parte do quadro de preocupações da UE, sendo descritas pelo alto-representante e pela Comissão, em 2008, como um “multiplicador de ameaças”. Sendo as catástrofes naturais, a degradação do ambiente e a concorrência em torno dos recursos propícios à criação de conflitos e de ameaças à segurança e à paz internacionais. Segundo a estratégia da UE, a cooperação internacional, com a ONU e as organizações regionais, têm um carácter essencial no que toca à capacidade de análise e de alerta rápido, à prevenção de conflitos e de gestão de crises (CUE, 2003:15).

O Conselho Europeu, em junho de 2015, incumbiu a Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão, para dar seguimento ao “processo de reflexão estratégica que visa a preparação de uma Estratégia Global da UE²⁵, no domínio da política externa e de segurança, em estreita colaboração com os Estados-Membros” (Viana et al., 2016:13). O documento, apresentado em junho de 2016, teve como objetivo a substituição da Estratégia de Segurança Europeia, apresentada em 2003, e a atualização dos documentos estratégicos da UE no contexto das mudanças significativas que ocorreram no sistema internacional²⁶ (Ibidem).

De acordo com Tocci, a EES forneceu à UE a sua primeira visão estratégica, para ultrapassar o conflito intraeuropeu e transatlântico durante a guerra do Iraque, no entanto, não

²⁵ Com o título “Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia”. Disponível em: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf

²⁶ Primeiro, com a revisão estratégica dos EUA no contexto da ocupação militar do Iraque, segundo, pela ascensão da China, do Japão e da Índia na hierarquia de prioridades regionais dos EUA, em terceiro, pela rejeição do Tratado Constitucional da UE em 2005, e em quarto, pela emergência gradual de novas grandes potências. Consultar VIANA, V. R. et al., (2016) Reflexões sobre a Nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”. Instituto da Defesa Nacional, Policy Paper n. 8, pp. 1-15.

forneceu os meios para alcançar essa visão e, em 2016, foi necessária uma abordagem radicalmente diferente. Por um lado, segundo Tocci, a União precisava de uma nova visão que pudesse clarificar as divisões em relação ao seu papel no mundo, com os vários conflitos entre os Estados-Membros e as instituições da UE, seja sobre a migração, a Rússia ou o papel da defesa europeia. Por outro lado, uma visão por si só, embora suficiente em 2003, numa altura em que a Europa nunca tinha sido "tão próspera, tão segura, nem tão livre", seria lamentavelmente inadequada em 2016 (Tocci, 2016:462).

Em 2003, a ordem liberal internacional parecia incontestável, apesar do 11 de setembro, e o *soft power* da UE estava no seu auge, com o alargamento a leste no horizonte e a Política Europeia de Vizinhança (PEV) prestes a ser lançada. Em 2015, no entanto, esse cenário já não era uma realidade no contexto internacional. A avaliação estratégica descreveu o mundo como mais conectado, contestado e complexo. A UE, em 2016, estava a atravessar a sua crise existencial mais profunda. Embora a política externa permaneça à margem do espaço público europeu, as questões que tocam o quotidiano dos europeus têm origem externa, seja terrorismo ou insegurança energética, mudanças climáticas, migração em massa ou insegurança económica (Ibidem).

Uma avaliação dessas mudanças fundamentais foi a linha de base necessária para a Estratégia Global de Segurança (Tocci, 2016: 464). As alterações permitem à UE assumir mais responsabilidades como “produtor credível de segurança e estabilidade, ao nível internacional e a definição comum sobre o que pretende alcançar e como o concretizar” (Viana et al., 2016:14). Houve um fortalecimento da convicção de que era necessário “potencializar uma maior coerência e eficácia nos diferentes instrumentos de política e ação externa da UE” (Ibidem).

Segundo Federica Mogherini, Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, esta Estratégia alimenta a ambição de alcançar para a UE uma autonomia estratégica. E essa autonomia é necessária para promover os interesses que os nossos cidadãos têm em comum, mas também os nossos princípios e valores. A UE continuará a aprofundar a relação transatlântica e a parceria com a OTAN, estabelecendo também laços com novos intervenientes e explorando novos formatos, investindo na criação de ordens regionais, e na cooperação entre as regiões e dentro delas e, promovendo uma governação mundial reformada capaz de responder aos desafios do século XXI (Estratégia Global, 2016:27).

Na Estratégia Global (2016), são definidos os interesses e princípios comuns da UE, que se compromete a, promover a paz e a garantir a segurança dos seus cidadãos e do seu território;

a fomentar a prosperidade dos seus cidadãos; a fomentar a resiliência das suas democracias; a promover uma ordem mundial assente em regras, com o multilateralismo como princípio fundamental e as Nações Unidas no seu centro; a garantir a união e o diálogo; a apresentar a responsabilidade de combater as causas profundas dos conflitos da pobreza e a promover os direitos humanos; e a ser um interveniente global responsável e ciente da necessidade de uma redinamização das nossas parcerias externas (Estratégia Global, 2016:27).

As prioridades da ação externa foram definidas com base nos interesses comuns da União, com respeito aos princípios claros, prosseguindo com cinco grandes prioridades: a segurança da nossa União, passa pela intensificação dos esforços nos domínios da defesa, da cibersegurança, da luta antiterrorista, da energia e das comunicações estratégicas, tendo os Estados-Membros que traduzir em ação os seus compromissos de assistência mútua e solidariedade, consagrados nos Tratados; a resiliência estatal e social a leste e a sul, são uma prioridade no âmbito da PEV (Estratégia Global, 2016:28).

No quadro da atual política de alargamento da UE, é vital para aumentar a resiliência dos países dos Balcãs Ocidentais e da Turquia que os processos de adesão sejam credíveis e assentem numa condicionalidade rigorosa e justa. A UE apoiará diversos caminhos para a resiliência, centrando-se nos casos mais graves de fragilidade estatal, económica, social e climática/energética, desenvolvendo também políticas de migração mais eficazes para a Europa e os seus parceiros; a Estratégia, também, define uma abordagem integrada dos conflitos, que passa pelo empenho na consolidação da paz de uma forma prática e regida por princípios, com vista ao fomento da segurança humana através de uma abordagem integrada. Torna-se essencial a implementação de uma abordagem global dos conflitos e crises, que ajudará a UE a agir em todas as fases do ciclo de conflito, intervindo prontamente na prevenção, reagindo às crises com responsabilidade e determinação, investindo na estabilização e evitando a retirada prematura quando irrompe uma nova crise; as ordens regionais de cooperação são de extrema importância num mundo dividido entre pressões mundiais e apoio local (Estratégia Global, 2016:29).

As formas voluntárias de governação regional oferecem aos Estados e aos povos a oportunidade de gerir melhor as preocupações de segurança, colher os benefícios económicos da globalização, exprimir mais plenamente culturas e identidades e projetar influência nas questões mundiais. Sendo que, a UE apoia as ordens regionais de cooperação, como fundamento para a paz e o desenvolvimento; o empenho da UE na criação de uma ordem mundial assente no direito internacional, na garantia dos direitos humanos e no desenvolvimento sustentável. A União apoiará

a ONU como forte alicerce da ordem multilateral e integrará ações coordenadas a nível global com organização internacionais e regionais, Estados e intervenientes não estatais (Ibidem).

A EES e Estratégia Global da UE referem, claramente, que “a UE é um ator global e enfrenta os desafios da promoção da segurança global, defendendo que na era da globalização, as ameaças distantes devem ser objeto de igual preocupação e tratamento daquelas que se encontram próximas” (Branco, 2007:57), representando um passo de extrema importância no desenvolvimento da PESD, possibilitando um aumento significativo dos instrumentos de política de segurança da UE. Contudo, o seu futuro dependerá da existência de interesses estratégicos comuns o que implica, primeiro, uma perceção de ameaças comuns, segundo, a existência de vontade política para aplicar um leque alargado de instrumentos diplomáticos, económicos e financeiros, assim como os instrumentos de gestão de crises da PESD, e terceiro, a melhoria das atuais capacidades militares e civis (Ibidem).

De acordo com Santos Silva, “se há facto evidente nas discussões europeias dos últimos anos, ele é a consciência de que a UE tem de levar a sério o domínio da defesa e da segurança” (Santos Silva, 2018:2). Os acontecimentos de 2014, com a anexação da Crimeia e a guerra híbrida no Dombass, que obrigaram a redefinir o relacionamento com a Rússia, a pressão, dos Estados Unidos no sentido do reforço da contribuição dos aliados europeus para a Aliança Atlântica adquiriu uma nova e estranha tonalidade com a administração Donald Trump. Os sinais contraditórios sobre a crença de Washington no valor da OTAN, levou a que os europeus se mostrassem dispostos a maiores investimentos na defesa e reequacionassem as capacidades próprias e pelo menos parcialmente autónomas da UE (Ibidem). Finalmente, a emergência da cibersegurança como uma das questões mais estratégicas dos nossos dias obriga a readaptar orientações e planeamentos. O avanço da tecnologia da informação e a vulnerabilidade dos sistemas de informação a ataques externos impõem novos desafios aos Estados modernos (Geers, 2015:13).

De acordo com Santos Silva, já ultrapassámos o tempo em que a UE se via “apenas como *soft power*, uma ilha de bem-estar, um espaço económico pujante e um grande doador internacional, cuja fraqueza política e estratégica era compensada pelo guarda-chuva protetor da “hegemonia benigna” dos Estados Unidos, o tempo da UE “gigante económico” e “anão político”. Está mais claro, hoje, que o contributo europeu para a ordem internacional não pode ficar pela ajuda pública ao desenvolvimento, o comércio, o exemplo do Estado de direito, a apologia dos direitos humanos e o cumprimento pelo mínimo das obrigações na OTAN” (Santos Silva, 2018:3).

De acordo com Larik, em tempos menos inusitados, a Estratégia Global teria sido recebida apenas como a mais recente versão dos princípios e ambições de ação externa da UE. Em 2016, com o resultado do referendo no Reino Unido a favor da saída da UE e da subsequente eleição de Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos, a política interna e externa europeia entrou em crise. Com os contornos do *Brexit* e o início da presidência de Trump nos EUA, a Estratégia Global da UE adquiriu um novo significado, tendo que apresentar uma visão distinta diante das tendências antiglobalização e do euroceticismo. Desafiada pela política do Presidente Trump “*America First*” e pela intenção do governo britânico de promover um “*hard Brexit*”, o documento representa um modelo e um ponto de convergência para uma busca contínua de uma ordem mundial liberal baseada no estado de direito (Larik, 2017:20).

A Estratégia Global, segundo Larik deixou de ser apenas o resumo das características e instrumentos da ação externa da UE, com uma dose melhorada de pragmatismo para responder aos novos desafios do ambiente internacional. A nova proposta teria que apresentar uma visão desafiadora às tendências anti-globalização, na administração de Trump e do euroceticismo no governo britânico (Ibidem).

O referendo sobre a permanência do Reino Unido na EU, em junho de 2016, teve consequências diretas para a Estratégia Global, que foram posteriormente agravados com o início das negociações com a UE sobre a retirada. No prefácio da Estratégia Global a Alta Representante, Federica Mogherini, observou que o “propósito, da existência da União está a ser questionado”, mas que especialmente em tempos desafiadores, uma União forte é aquela que pensa estrategicamente, compartilha uma visão e age em conjunto. No entanto, após o governo britânico ter acionado o artigo 50.º do TUE, em 29 de março de 2017, foi iniciado o processo que fará com que o Reino Unido deixe de ser um Estado-membro da UE após a entrada em vigor de um acordo de retirada ou dois anos após o ter acionado o artigo 50.º (Larik, 2017:21).

Como observa Larik, em 2003, a EES afirmou que “a relação transatlântica é insubstituível” e que, “a União Europeia e os Estados Unidos podem ser uma força formidável para o bem no mundo”. Este compromisso transatlântico foi reiterado na Estratégia Global, em 2016, que afirma que uma “sólida parceria transatlântica através da OTAN e com os EUA e o Canadá ajuda-nos a fortalecer a resiliência, resolver conflitos e contribuir para uma governação global eficaz.” Outro evento importante que teve efeitos sobre a posição da UE, para além do *Brexit*, foi a eleição de Donald Trump como Presidente dos EUA. Já durante sua campanha e nos estágios iniciais da sua presidência, Trump desafiou abertamente as normas e convenções

consideradas pilares inabaláveis do consenso liberal ocidental e da política norte-americana em relação à UE e ao mundo em geral por décadas (Larik, 2017:24).

A Estratégia Global afigurou-se um novo modelo para as ambições e papel da UE no mundo, e fortaleceu a sua definição enquanto comunidade de segurança estreitamente interligada. A implementação do documento foi feita num ambiente internacional conturbado e incerto, numa era em que o euroceticismo, a aversão à globalização e uma oscilação entre as crises de identidade e a arrogância nacionalista eram evidentes, o que tornou tal implementação ainda mais desafiante (Larik, 2017:28). A Estratégia Global representa o esforço mais sofisticado de articular a identidade, os interesses e as prioridades internacionais da UE, sendo uma importante tradução dos valores e objetivos consagrados nos Tratados da UE após a reforma de Lisboa. Segundo Larik, o documento dá seguimento e clarifica, as duas marcas da ação externa da UE, ao salientar a centralidade da lei e da governação na sua política externa e ao explicar como é que a sua promoção é do interesse da União. Por outro lado, a ênfase de prioridades geográficas claras e uma abordagem mais pragmática representam uma mudança em relação aos documentos anteriores. Não obstante, a Estratégia Global reconhece claramente os limites da UE, a necessidade de gerir melhor as expectativas e de utilizar os recursos de forma mais eficaz (Ibidem).

O Brexit e a eleição de Trump nos EUA transformaram a Estratégia Global em algo manifestamente mais importante. Num contexto internacional de crescente aversão à globalização, Trump busca uma política de retirada das normas internacionais, processos normativos e instituições e, essa abordagem, transforma a Estratégia Global da UE “de uma mera reiteração de valores que pareciam ser amplamente compartilhados em um manifesto que os defende diante da adversidade” (Larik, 2017:29). Desta perspetiva, a Estratégia Global, serve como um ponto de convergência para a UE e seus Estados-membros, bem como para qualquer outro ator continuar a apoiar e desenvolver novas regras baseadas na governança global no século XXI (Ibidem).

A criação da UE está intimamente ligada a definição de um projeto de identidade europeia, sendo esta uma referência de um padrão ideal de iniciativa de integração, que inspirou a América do Sul a ir além das iniciativas de integração que tendiam apenas à esfera económica, e investir na cooperação em outras áreas, nomeadamente a segurança e a defesa. Apesar de a experiência de integração regional europeia ser única, inúmeros autores consideram que esse seja o “*Gold Standard*” de todas as integrações regionais (Sbragia 2008:33).

Apesar dos inúmeros desafios com que a União Europeia se vê a braços na atualidade, a existência da mesma como ator da governança global impulsionou a integração regional e inspirou a cooperação em variados formatos e em variadas regiões do mundo, nomeadamente na América do Sul, como veremos no próximo capítulo da nossa dissertação.

II. A COOPERAÇÃO REGIONAL PARA A SEGURANÇA E DEFESA: A AMÉRICA DO SUL

No caso da América do Sul, o desenvolvimento das relações de cooperação na região no âmbito da segurança e da defesa tiveram lugar no pós-Guerra Fria, com foco na necessidade de uma maior coordenação na área da segurança e na participação do Brasil nessa construção (Pagliari, 2010:13). O fim da Guerra Fria gerou expectativas sobre as perspectivas do seu relacionamento com os EUA, representadas pelo temor da marginalização e a esperança de renovação desse relacionamento. Foi anunciada uma nova era nas relações interamericanas, sendo que este intercâmbio hemisférico seria, para os EUA, a base da construção da ordem mundial pós-bipolar (Ibidem).

A América do Sul era uma área pacífica que poderia servir de laboratório para projetos de cooperação em diversas esferas, sendo que a região assumiria um lugar central na agenda dos EUA no pós-Guerra Fria, com a elaboração de um *“Projeto Americano”* para o hemisfério (Pecequillo, 2012:112). Tendo sido bem recebido na região, o *“Projeto Americano”* promoveu uma reorientação das agendas de política externa nacionais em alinhamento com as políticas norte-americanas, tendo por base uma proposta guiada pelo neoliberalismo do Consenso de Washington e pelos novos temas políticos da globalização, sendo esta proposta nos papéis da Iniciativa para as Américas e da NAFTA. No entanto, a cooperação concebida pelos EUA não deu espaço à criação de uma identidade sul-americana, levando a que uma vontade recente de dotar a região de autonomia, relativamente aos projetos dos EUA para a América do Sul, resultasse no surgimento da UNASUL em 2008 (Ibidem).

A formalização da UNASUL propunha um processo inovador de integração, e a proposição de um Conselho de Defesa composto apenas pelos países sul-americanos, constituiu um avanço para a consolidação de uma região sul-americana unida. O CDS tinha como o objetivo coordenar posições para atuar com mais força nos demais foros multilaterais de defesa. A criação da UNASUL e do CDS foi articulado com um esforço sul-americano para produzir consensos e institucionalizar a aproximação regional para que os países possam, de maneira coordenada, tratar dos seus problemas específicos, sem a participação dos Estados Unidos (Pagliari, 2011:8). Por isso, a proposição para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da UNASUL, foi um avanço positivo para a concertação sul-americana na área de defesa (Ibidem).

Os contributos para a literatura académica, no âmbito da cooperação regional na América do Sul, têm como ponto comum a frequente análise do papel do Brasil e dos EUA e as suas

agendas de segurança para a região. Pagliari, argumenta que o Brasil tem atuado no sentido de aprofundar um diálogo político-estratégico com os vizinhos para, posteriormente, ampliá-lo para outros países da América do Sul visando a uma estratégia comum. E argumenta, também, que o envolvimento do Brasil não tem como origem uma preocupação com as ações dos governos sul-americanos, mas sim com a apreensão de que os processos internos possam ter reflexos na estabilidade regional (2011:5). Já os Estados Unidos, analisa Pagliari, desempenham um papel fundamental na agenda de segurança internacional da América do Sul. Tanto em função da ação estruturante das capacidades militares e dos organismos securitários construídos na região desde os anos 1940, quanto em função da sua capacidade de se fazer presente militarmente, seja através de programas de cooperação, seja unilateralmente. A priorização pelos Estados Unidos de uma agenda de segurança na região, dificulta a formação de posições comuns entre os países sul-americanos, que se veem afetados de diferentes maneiras por essa política. Enquanto para a maior parte dos países as questões econômico-sociais, que produzem instabilidades internas e impedem o avanço do desenvolvimento, são as principais preocupações, a tendência à securitização dos temas da região, com a implantação do Plano Colômbia²⁷, acentuou ainda mais as divergentes prioridades entre os Estados Unidos e a região (Pagliari, 2011:6).

A partir dos anos 70, a política externa brasileira intensificou os seus esforços da aproximação bilateral e integração no espaço sul-americano, buscando oferecer perspectivas construtivas e independentes de cooperação a seus vizinhos (Pecequillo, 2012:115). A posição dos EUA era ambígua em relação aos esforços brasileiros e sul-americanos. Embora recebessem positivamente estas movimentações brasileiras, pois as mesmas geram estabilidade e equilíbrio regional, os EUA precisavam administrar esta assertividade, e exibiam reações por vezes ainda no campo do poder (Ibidem).

O Brasil posiciona-se como *region-builder*, estando os seus esforços vinculados aos programas de cooperação em segurança e defesa, sendo uma resposta clara ao imperialismo dos EUA, através do distanciamento da cooperação com este país, bem como com a OTAN (Abdenur & Neto, 2014:5).

Segundo Cepik, existem outros traços definidores da situação de segurança na região sul-americana, no começo do século XXI, tais como a ausência de grandes potências dentre os doze países²⁸ que formam este complexo, a multipolaridade com baixo grau de polarização, a aspiração

²⁷ Ver "Plan Colombia: Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate." Disponível em: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>

²⁸ Brasil, Uruguai, Paraguai, Argentina, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname.

do Brasil pelo reconhecimento regional e mundial enquanto grande potência capaz de estruturar o CRS por meio da institucionalização de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, a baixa capacidade de interação entre os países do complexo, as vulnerabilidades no âmbito das unidades, e uma dinâmica de segurança inter-regional definida por oscilações seculares no grau de intervenção dos Estados Unidos na região (Cepik, 2005:6).

II.1 A integração Sul-Americana: a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano

II.1.2 A relação da América do Sul com os Estados Unidos da América

Para o Brasil, o debate entre as perspectivas de um relacionamento com os EUA representava a busca do reequilíbrio entre os eixos horizontal e vertical das RI e a renovação da relação bilateral com o país, para além da definição dos padrões regionais e globais que iriam alinhar e definir a sua agenda (Pecequillo, 2012:235).

A percepção da marginalização, por parte do Brasil, era racionalizada a partir da perspectiva da perda de poder num mundo caracterizado pelo distanciamento bipolar e pelo desvio de investimento e comércio para o Leste Europeu, sendo os EUA condutor dos negócios hemisféricos. Em contraposição, a esperança de uma renovação era alimentada pela decadência do confronto com a URSS, como possibilidade de um fortalecimento do relacionamento regional baseado nas novas realidades do poder (Pecequillo, 2012:235). No pós-Guerra Fria, a questão não era se os EUA detinham ou não hegemonia nas Américas, mas sim o modo como iriam exercer o seu poder e como seriam abordadas as políticas latino-americanas, que tinham como foco as percepções da unipolaridade e a possibilidade da sua reinserção nas relações com os EUA (Smith, 1996:98). Nesse período, os países do hemisfério americano, passaram a diferenciar-se nas questões económicas e também, em relação às questões de governabilidade sobre os conflitos domésticos, disputas externas, ameaças e percepção das mesmas (Rezende, 2013:53). A ausência de uma ameaça externa comum e a falta de consenso em relação ao apoio às prioridades dos EUA para a região e o conceito de segurança multidimensional, ampliaram o processo de fragmentação na região (Bragatti, 2016:30).

Em 1989, a Presidência Bush anunciou o nascimento de uma nova era nas relações interamericanas, que seriam a base da construção da ordem mundial pós-bipolaridade para os EUA. A América Latina serviria de laboratório para projetos de cooperação económica e política,

promovendo o desenvolvimento e a prosperidade (Pecequillo, 2012:236). O governo norte-americano ressaltava o reconhecimento do *status*, dos desafios e demandas dos seus parceiros latino-americanos, e como tal a América Latina assumiria um lugar central na agenda dos EUA. Esse reconhecimento daria origem à elaboração de um “Projeto Americano” para o hemisfério, que seria conduzido no sentido de “relativizar a autonomia e globalismo das últimas décadas, dando especial atenção à uma política de inclusão e realinhamento com as diretrizes dos EUA, tendo uma correlação direta entre esta cooperação e adesão às ações norte-americanas, a obtenção de benefícios e a reinserção internacional” (Pecequillo, 2012:237).

A agenda norte-americana para a região era composta por três pilares, o neoliberalismo do Consenso de Washington, os novos temas associados aos elementos políticos da globalização²⁹ e a integração regional, sendo estas propostas personificadas na Iniciativa para as Américas e da NAFTA. O objetivo conjunto seria o reforço dos canais multilaterais de segurança e política como formas vinculativas de cooperação e não como impulsionadoras ou legitimadoras de processos de intervenção ou pressões unilaterais. Pretendia-se a concretização da cooperação, mas com a salvaguarda de se evitar a dimensão unilateral dos EUA. Assim sendo a IA foi precursora das políticas hemisféricas e sustentava a ação dos EUA com três prioridades, a redução da dívida externa da América Latina, o redirecionamento de investimentos externos para a região e a criação de uma zona hemisférica de livre-comércio (ZLCH). No que diz respeito à NAFTA, esta passou por um longo processo de negociações entre os poderes Executivo e Legislativo norte-americano nos anos de 1990 e 1991, sendo que o Presidente Carlos Salinas do México foi uma figura extremamente importante para o avanço do acordo (Pecequillo, 2012:238).

No que diz respeito ao Brasil, a reaproximação com os EUA não se mostrou algo inédito, mas sim uma ação recuperada com base nas premissas tradicionais do eixo bilateral-hemisférico. Pecequillo (2012), identifica três fases da relação bilateral Brasil-EUA no pós-Guerra Fria, a década bilateral, entre os anos 1990 e 1998, a autonomia, entre 1999 e 2004, e o diálogo estratégico, entre 2005 e 2009. Na primeira fase, não foi constada uniformidade, uma vez que esta se estendeu por três mandatos diferentes. Enquanto Fernando Collor de Mello, entre 1990 e 1992, representou “o quase extremo do alinhamento automático” com a agenda norte-americana, Fernando Henrique Cardoso “acompanhou um viés pragmático, com a recuperação da autonomia no interregno de Itamar Franco” (Ibidem).

²⁹ Democracia, boa governança, meio ambiente, direitos humanos, drogas, imigração e segurança compartilhada (Pecequillo, 2012:237).

A ascendência económica e militar dos EUA, refletida no formato institucional de cooperação militar do sistema interamericano, consolidou a importância do papel moderador americano nos conflitos intra e interestatais regionais. Como resultado desse processo, vários Estados latino-americanos não conseguiam conceber a hipótese de relações recíprocas sem a influência e a presença reguladora dos EUA ou de uma potência extrarregional. A América do Sul, em particular, era tratada apenas como “uma sub-região de outro polo político ou económico” (Abdul-Hak, 2013:156). De acordo com Wohlforth, existem apenas três formas de contestar o poder norte-americano, sendo elas, o contrabalanceamento, a integração regional e as diferenças no crescimento de poder (1999:36).

Segundo Dreger o contexto pós-Guerra Fria apresentou uma agenda internacional de segurança de carácter multidimensional, que abrange o crime organizado, as drogas, a corrupção, o tráfico de armas, ou seja, ameaças transnacionais, sendo nítida a influência norte-americana na América do Sul (2009:10). Como afirma Dreger, o Estado norte-americano atuava como um dos principais definidores da agenda securitária na América do Sul, o que fica particularmente claro na questão colombiana³⁰ (Ibidem).

II.1.3 A América do Sul como complexo regional de segurança: A UNASUL e o CDS como instrumentos de integração

Paralelamente à crise ou estagnação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e das demais iniciativas de integração reformuladas na década de 1990, como a Comunidade Andina de Nações (CAN), operou-se também no início dos anos 2000 uma mudança significativa no ambiente político- ideológico da América do Sul (Araújo & Filho, 2015:102). A América do Sul detém inúmeras vantagens que permitiriam uma inserção internacional mais decisiva no equilíbrio do poder mundial, conferindo à região autossuficiência em setores como o energético e de produção de alimentos. No entanto, para se chegar ao potencial de exploração ideal dessas condições, duas premissas se impõem, o desenvolvimento da região e a integração regional. Estas premissas só foram realmente realçadas a partir de 2000 quando, através de uma iniciativa do Brasil, foi convocada a Cúpula de Brasília³¹ que “representou um importante salto qualitativo das

³⁰ Por meio do Plano da Colômbia, a atuação dos EUA nesse país buscou inserir o combate ao narcotráfico e ao terrorismo como os principais problemas de segurança para o continente, vinculando-os através do conceito de narcoterrorismo. Este plano é um exemplo considerável de ação que visa transformar a agenda norte-americana em agenda multilateral das Américas” (Dreger, 2009).

³¹ Ou I Reunião de Presidentes da América do Sul (Pecequillo, 2012:284).

relações internacionais” da região³², sendo realizada no contexto da crise neoliberal dos anos 1990 (Pecequillo, 2012:284).

Como resultado da Cúpula, os Estados sul-americanos comprometeram-se a implementar políticas regionais voltadas para o desenvolvimento e para o fator social, tendo por orientação a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)³³, que visava a integração física da América do Sul e o desenvolvimento regional³⁴. Segundo o Presidente Fernando Henrique Cardoso, “a Cúpula de Brasília foi sem dúvida um evento de importância histórica, os entendimentos alcançados e a convergência de visões são conquistas importantes que nos seguirão inspirando em nossa tarefa comum de organizar a América do Sul, uma região cuja vocação de grandeza está na liberdade, no desenvolvimento e na integração” (Cardoso, 2000).

A II Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 2002 no Equador, teve como resultado a reafirmação dos princípios da Cúpula de Brasília, indicando a continuidade do compromisso regional. Com a administração de Lula, “os projetos da IIRSA e os objetivos políticos, sociais e diplomáticos da integração sul-americana acentuaram a sua assertividade e autonomia³⁵” (Pecequillo, 2012:285). Os resultados político-diplomáticos destas duas cúpulas e os projetos inseridos na IIRSA, possibilitaram a realização da III Reunião dos Chefes de Estado da América do Sul, que foi realizada em 2004 em Cusco no Peru. No contexto da reunião o Brasil apresentou uma proposta para tornar a integração mais sólida e multifacetada, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A CASA agregou os conteúdos pressupostos no plano de ação da IIRSA, encontrando-se as suas bases descritas no âmbito da Declaração de Cusco³⁶ e na Declaração de Ayacucho³⁷ (Pecequillo, 2012:286).

A I Cúpula da CASA, realizada em 2005, contou com um discurso do Presidente Lula sobre a vocação e a relevância deste projeto regional,

“A Comunidade Sul-Americana de Nações é muito mais do que uma construção política e jurídica, fruto de voluntarismo. Somos 350 milhões de homens e mulheres, determinados a realizar todas as potencialidades de uma região dotada

³² Projetos prévios como o MERCOSUL de 1991 e a experiência acumulada na ALALC consistiram-se em passos fundamentais para este novo momento da integração sul-americana.

³³ Os projetos do IIRSA têm apresentado resultados graduais, ainda que sujeitos as oscilações políticas, econômicas e sociais (Pecequillo, 2012:285).

³⁴ A IIRSA tinha como áreas prioritárias o transporte, a energia e as telecomunicações, tendo o seu plano de ação definido dez eixos de integração e desenvolvimento, o andino, o andino meridional, o capricórnio, a hidrovía Paraguai-Paraná, o Amazonas, as Guianas, o Sul, o Interoceânico central, o MERCOSUL e o Peru-Brasil-Bolívia (Pecequillo, 2012:285).

³⁵ O processo referido refere-se às transformações qualitativas da política externa brasileira, dentre as quais está inserido o fortalecimento da base continental como uma plataforma preferencial de projeção de poder (Pecequillo, 2012:285).

³⁶ Pode ser consultada em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/al000164.pdf>

³⁷ Pode ser consultada em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf

de imensos recursos naturais e humanos (...) Temos graves problemas sociais, mas também a clara determinação de resolvê-los. Queremos fazer do nosso Continente uma região de paz, apta a resolver seus contenciosos com os instrumentos da negociação política (...) A América do Sul junta-se às demais grandes unidades geográficas do mundo, que dispõem, todas, de mecanismos de concertação política e económica (...) em um mundo interdependente como o nosso, não podemos ficar confinados em nossas fronteiras nacionais. Aprendemos que nossas iniciativas internacionais, sobretudo aquelas em nosso entorno regional, são fundamentais para os destinos de nossos países. E o Brasil decidiu associar o seu destino ao futuro e ao destino da América do Sul.” (LULA, 2005:55-56).

A identidade política do bloco sul-americano foi alicerçada durante o seu primeiro ano de existência, através da realização de sucessivas cúpulas com o objetivo de definir, uma “aproximação bilateral entre os blocos de países árabes e sul-americanos nos campos político, económico, social cultural e diplomático, e abrir novas oportunidades de cooperação a nível regional e global” (Pecequillo, 2012:287). A realização das Cúpulas, ASPA e ASA³⁸, revelaram-se como projetos de “reafirmação do eixo multilateral global da política externa brasileira e das suas tradicionais parcerias no eixo Sul-Sul”. Em 2006, concretizou-se a II Cúpula da CASA, que a partir do ano seguinte passou a ser designada por União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), com base na sugestão feita pelo Presidente da Venezuela Hugo Chávez. À mudança de designação somaram-se discussões sobre a criação de um Banco do Sul e de uma moeda comum para a região, sendo igualmente sugestões do Presidente venezuelano (Pecequillo, 2012:287).

De acordo com Flandes & Saraiva, o Brasil frente a essas mudanças e incertezas impostas pelo novo cenário, projetou, principalmente no governo Lula (2003-2010), uma política externa mais assertiva em prol da cooperação e integração na sua área prioritária de atuação internacional, principalmente na América do Sul (2018:96). Uma dessas políticas foi o engajamento brasileiro na criação da UNASUL e do CDS como forma de aumentar a confiança entre países do subcontinente e contribuir para uma maior cooperação entre eles (Amorim, 2013:31).

³⁸ A I Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), realizada em maio de 2005 em Brasília, a II Cúpula da ASPA, em Doha no Qatar, e a I Cúpula América do Sul-África (ASA), em novembro de 2006.

Em maio de 2008, os doze países sul-americanos reuniram-se, em Brasília, para assinar o Tratado de Brasília³⁹ e assim instituir a UNASUL, formada a partir da antiga Conferência dos Ministros da Defesa da CASA fundada em 2004 (Oliveira, 2013:73). Foi celebrado o Tratado Constitutivo, da UNASUL⁴⁰, em 2008, onde ficou destacado a determinação dos países dignatários em “construir uma identidade e uma cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado nas esferas política, económica, social, ambiental, energética e de infraestrutura” (Nery, 2016:69). O Tratado Constitutivo da UNASUL reafirmou o compromisso do combate à exclusão e às desigualdades sociais, e da redução das assimetrias, tendo como intuito fortalecer o multilateralismo e construir um mundo multipolar. Entre os objetivos gerais, previstos no artigo 2º do Tratado, destacam-se o diálogo político, as políticas sociais, o meio ambiente, a energia, a infraestrutura e o financiamento, deixando de lado a componente comercial. O artigo 3º elenca os vinte e um objetivos específicos, incluindo itens que já vinham a ser discutidos desde as primeiras Cúpulas Presidenciais. A estrutura institucional da UNASUL está prevista no artigo 4º do Tratado Constitutivo e é formada pelo Conselho de Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministros das Relações Exteriores, Conselho de Delegados e pela Secretaria-geral, contando, também, com doze conselhos temáticos cuja finalidade é auxiliar e propor políticas públicas para o bloco a partir das suas respetivas áreas (Nery, 2016:70).

Ao contrário de outros instrumentos de integração económica e comercial, “a UNASUL é um espaço multilateral de coordenação e cooperação política” (Nery, 2016:59). A UNASUL tem um perfil diferente das outras iniciativas e se aproxima mais de um instrumento de governança regional do que dos padrões clássicos de integração regional. Trata-se de um espaço multilateral de coordenação e cooperação política interestatal que difere dos esquemas de integração convencionais (Nery, 2016:67). A UNASUL representa uma tentativa inédita de articulação política de todos os países da América do Sul e a ênfase na dimensão política está relacionada com a necessidade de afirmação da autonomia, e a sua criação constitui um dos factos mais importantes na história do processo de integração regional, uma vez que os países da região nunca tinham assinado um Tratado ou instrumento jurídico de carácter tão amplo, envolvendo os doze países da América do Sul (Nery, 2016:68). Apesar da crise global de 2008, e da consequente redução do ritmo destas iniciativas, os avanços políticos continuaram a acontecer, culminando na criação do CDS (Pecequillo, 2012:287). Um dos objetivos fundamentais propostos pela UNASUL⁴¹, é a

³⁹ É o Tratado Constitutivo da UNASUL.

⁴⁰ Entrou em vigor em março de 2011, após alcançar o número necessário de ratificações (Nery, 2016:69).

⁴¹ Retratado no artigo 3º do Tratado fundador da UNASUL. Disponível para consulta em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf

realização de “um intercâmbio de informações e experiências entre os Estados da América do Sul na área de defesa e segurança” (Oliveira, 2013:73). Tomando esta diretriz como base, o Brasil aproveitou a presença dos Chefes de Estado dos países sul-americanos em Brasília para apresentar o projeto de criação do CDS como uma possível solução para a realização do intercâmbio estabelecido pela própria UNASUL (Ibidem).

O governo brasileiro, no entanto, fez questão de esclarecer que apesar do esboço inicial do projeto ter sido formulado pelo Brasil, não haveria qualquer restrição de participação a nenhum país sul-americano, sendo “prevista a participação de todos os países-membros no que concerne às futuras tomadas de decisões e orientações do Conselho” (Rabelo, 2008:1). Dessa reunião resultou a proposta brasileira para criação do CDS, como “um órgão consultivo, cooperativo e de coordenação em matéria de defesa, que fosse capaz de recuperar os parques industriais da região sul-americana, promover o desenvolvimento tecnológico do subcontinente no setor de Defesa e fazer um contraponto regional ao projeto de globalização liderado pelos Estados Unidos” (Oliveira, 2013:68). Em março de 2008, o Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, iniciou as visitas de divulgação do CDS à Junta Interamericana de Defesa (JID)⁴², aos EUA e aos países sul-americanos, nas quais se empenhou em explicar os objetivos e as propostas de criação do Conselho. O CDS, foi criado em dezembro de 2008, e é visto como uma iniciativa inovadora de cooperação militar na América do Sul. O CDS foi desenvolvido no contexto da integração sul-americana e, em particular, sob o arcabouço institucional da UNASUL, marcando uma inflexão na tendência, verificada durante a Guerra Fria, de estruturação da cooperação militar coletiva no Hemisfério em torno dos EUA⁴³ (Abdul-Hak, 2013:19).

Durante o processo de articulação e negociação do CDS, a Colômbia⁴⁴, a Venezuela e o Brasil apresentaram visões distintas sobre os objetivos da cooperação militar sul-americana, embora houvesse convergência entre a maioria dos Estados regionais sobre a oportunidade e a conveniência dessa iniciativa. O Brasil defendeu que o CDS articulasse medidas de criação e fortalecimento da confiança mútua, intercâmbio de militares em cursos de formação, dando particular ênfase à integração industrial em defesa. A Venezuela ressaltou o seu sentido de

⁴² Pode ser consultado em: <http://iadb-pt.jid.org/>

⁴³ A criação do CDS provocou uma fissura no modelo de cooperação militar regional centrado no sistema interamericano e montado durante a Guerra Fria. Ao conformar um espaço alternativo de diálogo e reflexão sobre temas da agenda de paz e segurança da América do Sul, o CDS confere aos doze países sul-americanos, de maneira inédita, primazia na organização e administração dos termos da cooperação militar sub-regional. Esse esforço decorreu de uma reavaliação da forma de engajamento estratégico da América do Sul com outros complexos regionais no Hemisfério e, em particular, com a principal potência militar regional e mundial, os EUA. (Abdul-Hak, 2013:155).

⁴⁴ A revelação, em julho de 2009, de que os governos dos EUA e da Colômbia estavam a negociar um acordo militar bilateral provocou um forte movimento diplomático na América do Sul e afetou a evolução dos trabalhos do CDS até meados de 2010. A crise deflagrada com o Acordo Militar Colômbia-EUA trouxe à tona a gravidade dos desdobramentos regionais da crise colombiana, impondo uma reflexão sobre seus impactos para a estabilidade da América do Sul (Abdul-Hak, 2013: 163).

insegurança frente a ameaças de fora da região, defendendo uma aliança de defesa coletiva. E a Colômbia insistiu no combate ao narcotráfico e ao terrorismo (Abdul-Hak, 2013:20).

O, então, Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, e o Presidente Lula não pouparam esforços, especialmente em relação ao Presidente colombiano Uribe, para a aprovação do CDS. O Conselho é um órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, não tendo, portanto, poder de intervenção militar. Segundo as palavras do Ministro Jobim ao Parlamento do MERCOSUL: “este é um foro de debates para discutir e identificar fatores de riscos e ameaças à região de toda natureza”. A atuação do Brasil tem sido no sentido de aprofundar um diálogo político-estratégico com os vizinhos para, posteriormente, ampliá-lo para outros países da América do Sul visando a uma estratégia comum. A cooperação e o intercâmbio com os vizinhos têm sido intensificados nos últimos anos mediante operações militares conjuntas no MERCOSUL e de processos bilaterais das forças armadas com diversos países⁴⁵ (Pagliari, 2011:5). Visto como uma ferramenta de fortalecimento do diálogo entre os países sul-americanos, o CDS tem como pretensão minar as desconfianças e incertezas, uma vez que a confiança é fundamental para o sucesso da implementação de medidas que se destinem a aumentar a transparência e o grau de confiança entre os países para construir um espaço de concertação regional⁴⁶ (Ibidem).

O CDS está estruturado a partir de objetivos gerais, como a consolidação da região como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos da América do Sul, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, levando em conta as características sub-regionais e nacionais, e a construção de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (Pagliari, 2011:6). Para desenvolver as suas atividades no âmbito da Defesa, o CDS estabeleceu quatro eixos principais de atuação no continente, o primeiro diz respeito à política de defesa, o segundo à cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, o terceiro à indústria e tecnologia de defesa, e o quarto diz respeito à formação e capacitação.

O primeiro eixo, sobre as políticas de defesa, é tido como o principal nas três primeiras edições do Plano de Ação do CDS. Nesse contexto, segundo Bragatti, a UNASUL e o CDS procuram desempenhar um papel na afirmação de uma visão estratégica comum, de uma abordagem

⁴⁵ Além de acordos para vigilância de fronteiras e do espaço aéreo e acordos bilaterais de defesa com vários países, como a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Peru e o Uruguai (Pagliari, 2011).

⁴⁶ A ameaça do uso da força e tensões interestatais permanecem nas relações sul-americanas e as suas questões são consideradas mais ao nível dos acordos diplomáticos bilaterais, do que a partir de concertações multilaterais. A América do Sul construiu, a partir dos anos 1990, relações mais amistosas, aprofundou a cooperação política e a integração econômica, contudo, as desconfianças entre os Estados ainda permanecem (Pagliari, 2011).

regional para a segurança, e uma identidade sul-americana (Bragatti, 2016:95). Existe um processo de regionalização a partir de um quadro comum e uma instância de comunicação, socialização e aprendizagem no contexto do CDS, através do Grupo de Trabalho para a transparência do inventário militar dos países da região, da criação de uma plataforma virtual de comunicação, do grupo de trabalho para o estabelecimento de uma política regional para ameaças cibernéticas e informáticas, da proteção e defesa dos recursos naturais, e através da discussão conceitual de ameaças comuns a todos os Estados sul-americanos (Bragatti, 2016:95).

Segundo Bragatti, o contributo para a definição de abordagens estratégicas na região e a articulação de uma identidade de defesa sul-americana, é feito através do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), no âmbito do CDS. O CDS tem como objetivo construir um sistema de defesa cooperativa, com especial destaque para as questões de segurança pública e a defesa nacional, no entanto, o alcance das forças armadas é limitado para a resposta das ameaças externas que ameaçam a integridade territorial e a soberania nacional (Bragatti, 2016:96).

O segundo eixo dos Planos de Ação, tem como objetivo aliar as experiências regionais de operações combinadas e conjuntas através de treinamentos comuns, de encontrar uma forma de atuação conjunta e uso compartilhado dos mecanismos já existentes. Essencialmente, busca-se, através do treinamento conjunto, diminuir as discrepâncias das doutrinas militares na região sul-americana (Bragatti, 2016:98).

A troca de informações e as medidas de confiança entre os países sul-americanos foram alvo de potencialização, no contexto das experiências compartilhadas no envio de tropas para missões de paz da ONU, sendo de ressaltar que, atualmente, a região sul-americana é que mais contribui para essas missões. A associação feita às intervenções militares realizadas pelos EUA, deu lugar a uma percepção de que uma posição mais cooperativa oferece vantagens, quer ao nível da promoção de políticas e posições no âmbito internacional, quer ao nível do seu impacto nas questões internas. Atualmente, os países da região sul-americana, têm feito um esforço no sentido da organização de um bloco regional que compartilha valores e políticas. A participação em missões de paz da ONU tem sido um importante elemento de aproximação e cooperação em matéria de segurança e defesa para a região (Bragatti, 2016:101).

De acordo com Souza Neto (2010), no âmbito do CDS e da UNASUL, os objetivos que se relacionam com a cooperação de paz internacional incluem, alcançar uma posição regional comum em instituições multilaterais, promover a interoperabilidade das forças armadas, incentivar

o aumento da participação regional com base numa doutrina comum, e afirmar um compromisso de participação nas missões humanitárias (Souza Neto, 2010:25).

O terceiro eixo, incide sobre a cooperação no domínio da indústria e tecnologias de defesa, sendo importante para a concretização dos objetivos de autonomia regional da UNASUL e do CDS, que passa pela tentativa de redução da dependência dos fornecedores tradicionais da Europa e dos EUA. Um dos grandes objetivos do CDS, a partir deste eixo, é o desenvolvimento de uma indústria regional de Defesa através da cooperação regional (Bragatti, 2016:105). De acordo com Saint-Pierre e Montoya (2014), apesar de o CDS não contemplar a criação de uma aliança militar, como propôs a Venezuela, a prioridade estratégica de integração das indústrias de defesa, é uma forma adequada para consolidar a confiança e, simultaneamente, alcançar a autonomia e autossuficiência da região (Saint-Pierre & Montoya, 2014:22).

A aproximação entre o Brasil e a Argentina tem sido essencial, com especial realce para a pauta estratégica entre os dois países que tem possibilitado a cooperação na área espacial, com o desenvolvimento do Satélite Argentino-Brasileiro de Observação dos Oceanos, a cooperação na área da nanotecnologia, que tem como objetivo promover a transferência de conhecimentos, a formação e a capacitação de recursos humanos, a elaboração de projetos P&D para o setor, a elaboração de propostas para integrar os setores públicos e privados, e a realização de estudos à propriedade intelectual, e a cooperação na área nuclear, com o projeto de construção de um reator nuclear, de um ciclo de combustível nuclear e com a criação de uma empresa binacional para o enriquecimento de Urânio (Moraes, 2010:25).

Durante os mandatos do Presidente Lula, o Brasil fez um esforço para a construção de uma zona de paz e segurança na América do Sul e, para o estabelecimento da confiança entre os Estados. Tal esforço foi “acompanhado da reformulação das Forças Armadas dentro de uma nova visão estratégica do Brasil como potência regional” (Oliveira, 2013:67). Além disso, a ideia de formação de uma “instituição sul-americana capaz de garantir a resolução dos problemas sem nenhuma interferência externa se fez bem presente” (Oliveira, 2013:67). Em 2005, o Ministro da Defesa chileno Jaime Ravinet, propôs ao governo brasileiro que se criasse um mecanismo que reunisse regularmente os ministros de defesa em nível sub-regional, enquanto o governo brasileiro juntou à proposta a criação de uma Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE)⁴⁷ e, também, que se realizasse um pacto regional de estímulo à cooperação e ao intercâmbio na questão de materiais militares” (Oliveira, 2013:67).

⁴⁷ Pode ser consultado em: <http://esude-cds.unasursg.org/index.php>

O CDS tem desenvolvido inúmeros projetos de formação e capacitação, que se inserem no seu quarto eixo, como o CEED, em Buenos Aires. O CEED é, sobretudo, uma instância de produção de estudos estratégicos, um *think tank*, que tem como objetivo gerar conhecimento e difundir um pensamento estratégico sul-americano em termos de defesa e segurança regional e internacional. Já a ESUDE tem como finalidade promover e difundir consensos nas questões estratégicas através do diálogo, sendo um centro de altos estudos responsável pela articulação das diversas iniciativas dos países-membros do CDS para capacitação de civis e militares nas áreas de Defesa e Segurança Regional (Bragatti, 2016:108).

A ESUDE contempla princípios de gradualismo e flexibilidade, com recurso a uma rede de instituições nacionais, curso e disciplinas variadas, como uma proposta acadêmica individual ou em cooperação regional. E o CEED, por sua vez, é destinado à produção acadêmica que sirva como uma base de informações de acordo com as necessidades do CDS, sendo o papel e a função das Forças Armadas o tópico mais discutido (Rezende, 2013:53).

Mais tarde, em 2008, por ocasião da apresentação da Estratégia Nacional de Defesa (END)⁴⁸, a atuação brasileira na América do Sul voltou a ser discutido. A END veio “reiterar as propostas formuladas pela II PDN, ao regulamentar a modernização da estrutura nacional e defesa, atuando na reorganização das Forças Armadas e estabelecendo uma ligação entre as ações militares e as estratégias de desenvolvimento nacional” (Oliveira, 2013:66). No artigo 18 da END é mencionado que: “Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região” (END, 2008:17).

Segundo Pagliari (2009), a criação da END permitirá que, a médio e longo prazo, a discussão sobre segurança e defesa seja ampliada para outros setores da sociedade. No que diz respeito à integração da indústria de defesa, Pagliari afirma que “a ênfase da END em integrar a indústria de defesa com o desenvolvimento do país permitiria Forças Armadas com maior autonomia, por não serem dependentes de insumos estrangeiros. Da mesma forma, propõe uma atitude pró-ativa em relação à região, ao privilegiar a integração das bases industriais de defesa,

⁴⁸ Pode ser consultado em: https://www2.gwu.edu/~clai/recent_events/2010/Brazil_Defense/Estrat%EA9gia_Nacional_de_Defesa.pdf

visando mercado para exportação. Contudo, uma indústria de defesa apta a desenvolver e produzir os materiais necessários para assegurar a condição de independência em relação às compras de materiais bélicos não se obtém no curto prazo, por conseguinte, a determinação política em destinar os recursos necessários a tal fim é fundamental, bem como a formação de parcerias com outros países. O Brasil já teve uma indústria militar sólida, portanto, esta reestruturação pode ser viabilizada, permitindo conformar uma estrutura dissuasória importante” (Pagliari, 2009:210).

A formação da UNASUL e do CDS é uma tentativa de contrariar o arranjo vigente no hemisfério durante a Guerra Fria. Contudo, segundo Pagliari (2011), “para que a cooperação avance precisa ser projetada pela vontade política dos Estados para que se produza melhoria nas relações regionais e possa ir além da retórica que facilmente se configura quando as relações são tratadas apenas como de governos e não como políticas de Estado” (Pagliari, 2011:7).

A cooperação sul-americana, desde o fim da Guerra Fria, é caracterizada por diversos fatores que configuram um cenário propício a cooperação na região, fatores estes compreendidos pela maior participação russa no sistema internacional, bem como o declínio relativo dos EUA, o crescimento político e económico da China, e as alterações de agenda dos diversos atores envolvidos, diretamente e indiretamente (Fuccille & Rezende, 2013:77). Desde o início, a UNASUL cumpriu um papel de mediadora de um conflito interno que quase levou à dissolução da Bolívia tal como conhecemos hoje. Em 2007, com a vitória de Evo Morales no referendo pela sua reeleição, as greves, bloqueios de rodovia e ocupação de edifícios por parte de opositores levaram o país a uma crise sem precedentes que quase se transformou em uma guerra civil. Em uma ação coordenada pelos então Presidentes do Chile, Brasil e Venezuela⁴⁹ foi levada a cabo uma mediação de sucesso, através do CDS, que evitou a escalada da violência e a volta da normalidade institucional (Ferreira, 2017:64).

Mais tarde, em julho de 2009, houve um aumento da tensão entre a Colômbia e a Venezuela após o anúncio da cooperação militar colombiana com os EUA através do uso privilegiado de sete bases militares para fins de combate a guerrilha e narcotráfico. Deu-se em seguida uma escalada de acusações entre os governos de Uribe e Chávez que leva o último a tirar os embaixadores venezuelanos de Bogotá. Uma vez mais o CDS teve um papel importante no apaziguamento das tensões, levando a que as relações entre a Colômbia e a Venezuela fossem reestabelecidas, em 2010, já durante o governo do mandatário colombiano Juan Manuel Santos (Ferreira, 2017:65).

⁴⁹ Michele Bachelet, Luis Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez.

Em setembro e outubro de 2010, um motim policial quase levou à destituição do então Presidente Rafael Corrêa, no Equador. A Presidente argentina Cristina Kirchner convocou uma reunião de emergência que auxiliou o governo eleito do Equador a restabelecer o controle político. A situação ocorrida no Equador, levou a que a UNASUL adotasse uma cláusula democrática, sendo aprovado o “Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso Democrático⁵⁰”, que excluiria do bloco países que alterassem sua ordem institucional abruptamente. Tal cláusula foi adotada em 2012 no Paraguai com o controverso impeachment de Fernando Lugo; somente em 2013, depois de eleições presidenciais, o Paraguai retorna à UNASUL. Três anos depois houve a tentativa, sem sucesso, da UNASUL de mediar as tensões políticas internas na Venezuela. A crescente onda de violência entre partidários do governo Nicolás Maduro e a oposição *Mesa de Unidad Democrática* levou a UNASUL a unir esforços com o Vaticano para tentar chegar a um acordo entre as partes. Apesar do reconhecimento da permanência da crise, a UNASUL afirmou-se como espaço mediador e demonstrou a importância da entidade como órgão reconhecido pelos atores regionais como legítimo promotor da paz, na América do Sul (Ibidem).

Ao completar 10 anos de existência, a UNASUL atingiu sua maior crise com a suspensão voluntária de seis de seus membros da organização, a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o Paraguai e o Peru. A comunicação da suspensão foi oficializada pelos seis países em carta formal após o Ministro de Relações Exteriores de Bolívia, Fernando Huanacuni, se tornar Presidente temporário da UNASUL em abril de 2018 (Ferreira, 2017:66). A retirada dos seis países visava pressionar a organização a nomear um Secretário-Geral permanente, uma vez que, conforme o regulamento interno da organização, o cargo deveria ter sido assumido pela Argentina, que nomeou o Embaixador José Octávio Bordón (Ibidem). O veto da nomeação do Embaixador Bordón, por parte de países com governos com orientação à esquerda, como a Venezuela, fez com que a UNASUL “se rompesse ao meio”, uma vez que o seu método de trabalho é regido pela lógica de decisão por consenso (Ibidem). Foi claro o impacto econômico na UNASUL, uma vez que, dos seis países que requereram a suspensão, cinco tem o maior Produto Interno Bruto (PIB) da América do Sul. No plano político, foi evidenciada a, já manifesta, divisão político-ideológica da organização entre governos conservadores e de esquerda. Não obstante, o impacto que essa divisão interna

⁵⁰ O mecanismo seria aplicado aos Estados membros em casos de “ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício de poder e a vigência dos valores e princípios democráticos” (UNASUL, 2010:1).

pode ter no papel positivo que a organização quer alcançar na promoção e mediação da paz regional (Ibidem).

Para além da incerteza quanto ao futuro da UNASUL, a região vê-se a braços com uma crise económica e humanitária na Venezuela, que afeta principalmente o Brasil. Por ser um país fronteiriço, o Brasil, está a lidar com uma crise de refugiados e tem sido fortemente afetado pela falta de alimentos e itens básicos, principalmente no que diz respeito ao serviço de saúde venezuelano e o crescimento da onda de violência no país (Pinto & Obregon, 2018:17).

Embora a América do Sul seja considerada, de acordo com Buzan & Wæver (2003), como uma zona de paz devido à baixa incidência de conflitos interestatais, a sua realidade político-social demonstra que a sub-região está distante de uma paz real. Além da violência que atinge as sociedades, resultante de uma história de séculos de violência cultural e estrutural, eventualmente verificam-se tentativas de rutura institucional e crises entre Estados (Ferreira, 2017:67).

De acordo com Ferreira, apesar de a UNASUL estar longe de ser um exemplo perfeito de mediador regional, é igualmente inegável que a organização tem sido um ator efetivo na promoção da paz regional. A UNASUL tem cumprido, em diferentes ocasiões, um papel importante como organização regional que previne o conflito social e/ou armado. Apesar de todos esses avanços descritos, os entraves institucionais e ideológicos na organização paralisaram o seu funcionamento em abril de 2018. Para além das discussões de esquerda e direita, o facto é que a UNASUL será necessária caso uma nova crise institucional de um Estado ou no cenário de uma tensão interestatal se verifique (Ferreira, 2017:68).

II.1.4 A estratégia brasileira para o espaço sul-americana

Ao observar a política externa brasileira contemporânea podemos identificar diversas iniciativas em desenvolvimento na América do Sul, desde os anos 1990 nomeadamente, o MERCOSUL, a UNASUL e a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Estas iniciativas indicam uma intensa atividade político-económica-estratégica do Brasil na América do Sul, definida como a “primeira prioridade” da agenda de relações internacionais (Pecequillo & Carmo, 2015:52).

A América do Sul é considerada, por Buzan e Wæver (2003), como CRS, apesar de se subdividir em dois subcomplexos, o Andino e o Cone Sul, com características distintas. Um dos fatores que torna possível a existência do CRS na região é a atuação preponderante do Brasil, no

gerenciamento do processo de integração, uma vez que este possui um grande peso territorial, económico e geopolítico, o que o possibilita interferir nas relações entre os Estados sul-americanos no campo da segurança (Oliveira, 2013:22).

O Brasil passou a desempenhar um papel mais relevante na resolução dos problemas da América do Sul a partir das duas últimas décadas do século XX, numa fase que foi denominada pelo Ministro Celso Amorim de “ativismo responsável”. O maior envolvimento brasileiro, nas questões políticas da região, ocorreu inicialmente devido a problemas económicos do próprio país⁵¹ (Ibidem).

O Brasil queria, no início dos anos 2000, utilizar um novo arranjo regional como ferramenta para resgatar espaço de manobra diante da crise financeira e de um MERCOSUL moribundo e decadente. Assim, a origem da ideia de América do Sul teve menos a ver com novas ideias sobre governança coletiva ou sobre uma suposta identidade regional comum do que com um cálculo instrumental sobre poder e autonomia (Oliveira, 2013:23). Spektor afirma que a ideia de construção regional da América do Sul, que havia sido lançada inicialmente como uma operação de marketing, passou a ter um significado estratégico definitivo para as leituras brasileiras do sistema internacional. Nesse período, as relações com a Argentina, vizinha e parceira comercial do Brasil, também foram remodeladas. O relacionamento bilateral proveniente de meados da década de 80 tornou-se “progressivamente tenso e de difícil gerenciamento” (Spektor, 2010:33), uma vez que, em 1998, a Argentina negociou o *status* de aliada extraoficial da OTAN de forma sigilosa, gerando uma insatisfação no governo brasileiro. No final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2003, “Brasília também se tornou mais ativa na gestão de crises regionais, evitando dar a impressão de que o país tentava criar uma frente unida em negociações com os Estados Unidos” (Lima & Hirst, 2010:57). Apesar desse cuidado, países como Argentina e o Chile tiveram receio em apoiar a iniciativa brasileira, enquanto a Venezuela e a Bolívia, mantiveram o seu apoio, com vista a ampliar o nível de cooperação. (Lima & Hirst, 2010:33). Mesmo diante de tais factos, as orientações de Brasília para o regionalismo foram reforçadas, o que fez com que o MERCOSUL⁵² passasse a ocupar um lugar estratégico na política externa brasileira. Assim, na visão do Ministério das Relações Exteriores, o Brasil não deveria abandonar o projeto regional (Spektor, 2010:34).

⁵¹ Durante a década de 90 o Brasil entrou numa séria crise financeira, o que levou o governo a tomar empréstimos no exterior com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

⁵² Órgão multilateral que englobava Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai e que também passava por um momento de crise e estagnação na virada do século (Oliveira, 2013).

A ambição brasileira em exercer um maior protagonismo regional tornou-se mais evidente durante o primeiro mandato do Presidente Lula, entre 2003 e 2006. Nesse período, foram estabelecidas mudanças profundas na conjuntura internacional que acabaram por refletir nas medidas adotadas pelos Estados. Isto fez com que o Brasil tivesse a necessidade de reajustar a sua “estratégia diplomática nacional” ao novo contexto internacional (Correa, 2009:43). A sua nova estratégia ficou, então, conhecida como estratégia da “autonomia pela diversificação”, que viria sinalizar aos Estados hegemônicos a intenção brasileira de buscar uma máxima inserção e um protagonismo mais evidente no contexto internacional (Spektor, 2010:34).

A atuação do Brasil tem sido fundamental para o estabelecimento de uma unidade sul-americana, considerando-se o contexto de enfraquecimento do multilateralismo, a integração dos objetivos de política externa com a política de defesa nacional contribuem para uma participação mais ativa no espaço regional. O Brasil destaca-se pelas tentativas de cooperação com os países da região, seja no âmbito sub-regional ou regional, e pela conformação de um entorno estável. A política externa brasileira tem estado atenta à importância da região para a inserção internacional do Brasil, por isso, incentivou a criação do Conselho de Defesa como foro regional em termos de defesa. O Conselho de Defesa foi proposto como um órgão de consulta, não como uma aliança militar ou como um órgão de caráter operacional militar para a resolução dos conflitos. A cooperação brasileira e a sua estratégia para a região, nos planos militar e diplomático, mantém a sua tradição de empreender iniciativas políticas para a concertação (Pagliari, 2011:8).

Para melhor análise sobre a evolução da cooperação em defesa, é necessário sublinhar a importância da atuação do Brasil que, no decorrer da cooperação da UNASUL e do CDS, no período entre Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Dilma Rousseff, 2003 a 2016, apresentou atuações diferentes entre cada mandato. FHC buscava maior aproximação com os Estados Unidos pela questão da centralidade e pelo fator grandioso de uma nação potência (Vigevani, Oliveira & Cintra, 2003:42). Tal posição está de acordo com os argumentos de Buzan e Wæver (2003) sobre a maior influência americana no período anterior e no decorrer da Guerra Fria. No entanto, o bilateralismo não significava a exclusão da influência brasileira na América do Sul, uma vez que a parceria servia mais uma opção válida, do que a quebra de laços com o restante dos atores da UNASUL. O Presidente Lula, por sua vez é descrito por Paulo Roberto de Almeida, como mais diplomático.

“Do ponto de vista do conteúdo, a diplomacia do governo Lula apresenta uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como de busca de alianças privilegiadas no Sul, com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul e do MERCOSUL, com reforço consequente deste no plano político. No plano político, é evidente o projeto de reforçar a capacidade de “intervenção” do Brasil no mundo, a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição ao unilateralismo ou unipolaridade, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais. No plano econômico, trata-se de buscar maior cooperação e integração com países similares (outras potências médias) e vizinhos regionais” (Almeida, 2004:164).

Ao colocar esta construção regional como prioridade da sua política externa, o Brasil assumiu a responsabilidade perante aos demais Estados sul-americanos de sustentar o processo da integração. Uma das primeiras medidas tomadas pelo governo brasileiro na busca pela liderança da região foi criar a CASA⁵³ no ano de 2004. Durante o seu mandato, o Presidente Lula enfrentou obstáculos no caminho para a liderança regional, como a aversão Argentina à liderança brasileira, as dificuldades do Brasil em assumir o compromisso de liderança, e a capacidade de disponibilizar os recursos necessários para o exercício dessa liderança. (Oliveira, 2013:64).

De acordo com Almeida, para FHC, as relações com os países da região eram definidas como estratégicas, mas de fato poucas iniciativas foram implementadas durante o primeiro mandato, entre 1995 e 1998. Por outro lado, o Presidente Lula “não apenas confirmou que essas relações eram estratégicas, mas também tomou diversas iniciativas políticas para traduzir a retórica em realidade, em especial visitando ou recebendo, bilateralmente, todos os chefes de Estado da região” (Almeida, 2004:171). Ambos os governos, de acordo com Almeida, tentaram manter relações cooperativas com todos os países da região, inclusive com os Estados Unidos, ainda que pautadas pela desconfiança de que a atuação dos Estados Unidos buscava apenas

⁵³ Esta Comunidade, composta exclusivamente por doze Estados sul-americanos e formada a partir das Reuniões de Cúpulas iniciadas em Brasília no ano 2000, tinha por meta principal construir, de modo participativo e consensual, um espaço de articulação cultural, social, econômico e político entre os povos sul-americanos, que priorizasse o diálogo político, as políticas sociais, a educação, entre outros, com vista a criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência (Oliveira, 2013:64).

assegurar a sua hegemonia e influência na região, o que poderia limitar a capacidade de influência do Brasil.

A relação do Brasil com os EUA, era definida, nos mandatos de FHC, como essencial e cooperativa, que apesar das boas relações políticas, mantinham-se os desacordos setoriais, sobretudo em relação ao comércio e a propriedade intelectual. Por outro lado, para o Presidente Lula, essa relação era igualmente importante, mas não considerada essencial para os objetivos de política externa do Brasil (Almeida, 2004:175).

No caso de Dilma Rousseff, “a estratégia de diversificação de parcerias comerciais e de ênfase na cooperação sul-sul manteve-se como meio para alcançar esses objetivos, mas os esforços despendidos foram menores, caracterizando-se o ajuste no sentido da contenção na continuidade” (Cornetet, 2014:140). A política de Dilma Rousseff, envolveu a continuidade das políticas do Presidente Lula, no entanto, de forma mais branda e com menor alocação de recursos (Ibidem).

O governo de Dilma Rousseff, de 2011 a 2016, continuou com as estratégias de política externa definidas pelo governo de Lula da Silva. A estratégia de política externa passava por “uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proactiva para a dimensão sul-americana” (Saraiva, 2014:25). Essas estratégias se materializavam em um intrincado de diferentes coalizões internacionais e mecanismos de interação de política externa. De acordo com Saraiva (2014), o comportamento brasileiro experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. O Brasil foi perdendo protagonismo na política global e tal mudança foi influenciada pela conjuntura económica internacional, pela situação económica interna e pela nova dinâmica do processo de decisão (Ibidem).

No que diz respeito à atuação regional, Dilma Rousseff procurou manter as estratégias de política externa, criadas e adaptadas durante o mandato do Presidente Lula, para a manutenção da estrutura de governança regional. No entanto, a vontade política demonstrada por Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional não foi mais sustentada pelo governo de Rousseff, levando a um “esvaziamento” da dimensão política do comportamento brasileiro, em relação à região, no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais e definidor de agendas, embora a UNASUL tenha continuado a ser uma referência de atuação brasileira frente a situações de crise (Saraiva, 2014:32).

Segundo Saraiva, em termos objetivos o Brasil diminuiu seu peso na política internacional, após o primeiro mandato de Dilma Rousseff, e o papel proactivo assumido durante o governo de Lula e a participação em debates sobre diferentes temas da política internacional deram lugar a movimentos esporádicos, sem continuidade e sem um projeto de inserção estratégica de longo prazo (Saraiva, 2014:34).

Amparado por uma tradição diplomática, o Brasil tem mostrado potencial para continuar como um dos principais articuladores da cooperação regional sul-americana. Segundo Pecequillo, não se pode ainda prever se este processo terá, como ponto final, a transição hegemónica e a partilha de liderança dos EUA com os seus parceiros, uma eventual multipolaridade ou a desconcentração do poder. Um novo equilíbrio de poder, no sistema internacional, depende do papel mais assertivo do Brasil, e das demais potências globais e regionais. Mais do que nunca, “a tríade soberania-autonomia-identidade é fundamental na sustentação deste papel e à reafirmação de um projeto nacional de dentro para fora” (2012:370).

III. SEGURANÇA E DEFESA NO QUADRO DA UE E DA AMÉRICA DO SUL: EXPERIÊNCIAS EM PERSPETIVA COMPARADA

No presente capítulo iremos analisar as experiências de cooperação regional, no quadro da UE e da América do Sul, em perspetiva comparada. Nesta análise iremos identificar os principais fatores que estiveram na génese dessas cooperações, os constrangimentos e limitações das mesmas, as identidades das lideranças representadas pela França e Reino Unido, no caso da UE, e pelo Brasil, no caso da América do Sul, a relação de ambas com os EUA, e a caracterização das regiões como uma Comunidade de Segurança, no caso da UE, e como um Complexo Regional de Segurança, no caso da América do Sul.

III.1. Principais fatores que estiveram na génese da cooperação

Conforme verificamos na análise do surgimento das cooperações regionais, no âmbito da UE e da América do Sul, ambas surgiram no contexto do fim da Guerra Fria e da estrutura unipolar que o sistema internacional passou a ter, com o domínio dos EUA. Sendo a cooperação no domínio da segurança e da defesa projetada como uma forma de afirmação internacional e de menor dependência em relação aos EUA, tanto no caso da UE como no caso da América do Sul (Jones, 2009:178).

A criação da UE está intimamente ligada a definição de um projeto de identidade europeia, sendo esta uma referência de um padrão ideal de iniciativa de integração, que inspirou a América do Sul a ir além das iniciativas de integração que tendiam apenas à esfera económica, e investir na cooperação em outras áreas, nomeadamente a segurança e a defesa. Apesar de a experiência de integração regional europeia ser única, inúmeros autores consideram que esse seja o *“Gold Standard”* de todas as integrações regionais (Sbragia 2008:33).

De acordo com Lazarou, o modelo de integração regional da UE teve um papel fundamental na reconstrução do multilateralismo e na abertura de um espaço para uma versão menos centralizada no Estado (2014). Ao desenvolver uma das mais concretas versões de arranjo multilateral, a UE foi capaz de transformar o multilateralismo em uma doutrina orientadora das decisões do bloco regional e em um elemento básico da sua própria natureza e identidade. A existência da UE como ator, simultaneamente individual e coletivo, da governança global

impulsionou a integração regional e inspirou a cooperação em variados formatos e em variadas regiões do mundo, nomeadamente na América do Sul (Lazarou, 2014:152).

Segundo Vieira, o papel da UE enquanto ator na segurança internacional tem aumentado e ganho visibilidade desde a implementação da PESC e da PESD. Para este autor, “a criação concertada de uma política coerente, desde a racionalização e operacionalização dos meios militares com que pode atuar e intervir em conflitos, até à materialização de políticas económicas e sociais que contribuem para a melhoria das condições de vida das populações, que previnem a eclosão de conflitos e, que promovem articulação entre os vários planos da política de segurança da UE” (Vieira, 2014:47). A UE tornou-se um ator mais preponderante no contexto da segurança internacional, através da sua “abrangência multi-vectorial”, que domina o tratamento das questões de segurança, incidindo tanto na segurança interna como na externa, em relação às questões de segurança, económicas, ambientais ou sociais, contribuindo para a criação de instrumentos diplomáticos, legislativos e normativos, através de uma estratégia militar comum a todos os Estados-membros (Vieira, 2014:48).

Com base na determinação em se tornar um ator político mais relevante no cenário internacional podemos identificar três grandes aspetos em matéria de política externa e de segurança: o reforço do compromisso da UE com a apresentação da EES, em 2003, o desenvolvimento de capacidade de decisão e ação autónomas e o registo de operações realizadas ao nível da PESD, desde 2003 (Ferreira-Pereira, 2013:67).

De acordo com Vieira (2014), “o modelo europeu serviu de inspiração para o projeto de integração regional articulado pela MERCOSUL e pela UNASUL, embora o Brasil não tenha como objetivo, nem aceite a integração supranacional” (Vieira, 2014:82). No caso da América do Sul, frente a um cenário em que a região assumiu uma nova importância geopolítica, tanto para os atores da mesma quanto para a restante comunidade internacional, a cooperação foi utilizada para promover a construção de uma identidade regional que começa a alterar as relações de poder nesse espaço (Abdenur & Neto, 2014:18).

No que diz respeito à cooperação na América do Sul, segundo Rezende, cinco características podem ser evidenciadas: a distribuição de recursos entre as unidades do sistema, o tipo de cooperação, o efeito da cooperação na capacidade estatal, o desenho das instituições geradas e a emulação de casos bem-sucedidos (Rezende, 2013:221). Sobre a distribuição de recursos entre as unidades do sistema, verifica-se a manutenção da unipolaridade dos EUA na balança do poder internacional. O “desinteresse” dos EUA na balança de poder da América do Sul

incentiva a mesma a desenvolver uma dinâmica própria. Apesar de mecanismos como a UNASUL e o CDS não contarem com a participação dos EUA, os mesmos “perpetuam o *status quo* criado e mantido pelos Estados Unidos” (Rezende, 2013:222). Relativamente ao tipo de cooperação, a América do Sul apresenta cooperações rasas, o que limita as opções dos Estados, e no caso da UNASUL e do CDS os seus mecanismos são orientados pela preocupação com o dilema da segurança, propiciando um equilíbrio da balança regional. No que diz respeito ao efeito da cooperação na capacidade estatal, a UNASUL e o CDS servem para maximizar o poder dos Estados na região através do “incremento da capacidade estatal” (Ibidem). O desenho das instituições geradas servem o objetivo de maximizar o poder dos Estados, através do aumento dos ganhos de cooperação mútua, da diminuição dos “incentivos defeção ou trapaça”, o aumento da expectativa de cooperação e a reflexão da balança de poder regional e global. A UNASUL e o CDS seguem esse padrão uma vez que “favorecem a opção por políticas multilaterais” e não se impõem, diretamente, aos objetivos dos Estados Unidos (Ibidem). No caso da emulação de casos bem-sucedidos, a América do Sul “ainda tem pouco material empírico para reproduzir modelos de cooperação já existentes”. O cenário sul-americano é diferente de outras regiões, apresentado dinâmicas próprias e, porque as iniciativas de cooperação em segurança e defesa são recentes (Ibidem).

III.2 A relação com os EUA

Com o fim da Guerra Fria e a mudança na ordem do sistema internacional, a cooperação no domínio da segurança e da defesa foi projetada como uma forma de afirmação internacional e de menor dependência em relação aos EUA, tanto pela UE como pela América do Sul. Tanto a OTAN como a UE, evoluíram com as mudanças no cenário estratégico da Europa e, apesar de a garantia de defesa coletiva da OTAN permanecer no centro da aliança, os membros também procuraram redefinir a sua missão à medida que novos desafios de segurança surgiram e, ao mesmo tempo, os membros da UE desenvolveram a sua integração política e melhoraram as capacidades dos seus Estados para gerenciar as crises de segurança, com a criação de uma política externa comum e do desenvolvimento da capacidade de decisão e ação autónomas (Archick & Gallis, 2008:22).

A OTAN continuou a ser, até o final da primeira década do século XXI, o único pilar de segurança europeia efetivo. Archick & Gallis, consideram que a evolução da OTAN e da UE, gerou

alguma fricção entre os EUA e os seus aliados, no que diz respeito às responsabilidades de segurança das duas organizações (Archick & Gallis, 2008:23). Webber et. al (2002:72) atentam para o facto de os EUA terem preocupações em relação às ambições da UE, por considerar que estas podem prejudicar a solidariedade atlântica e o papel da OTAN. E, segundo Archick & Gallis, os EUA apoiam os esforços da UE no desenvolvimento da PESD, desde que, esta permaneça vinculada à OTAN e não ameace a relação transatlântica (2008:23).

Como observa Larik, que, em 2003, a EES afirmou que “a relação transatlântica é insubstituível” e que, “a União Europeia e os Estados Unidos podem ser uma força formidável para o bem no mundo” (2017:15). Em 2016, com o resultado do referendo no Reino Unido a favor da saída da UE e da subsequente eleição de Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos, a política interna e externa europeia entrou em crise. A nova proposta de abordagem da Estratégia Global, teria que apresentar uma visão desafiadora às tendências antiglobalização, na administração de Trump e do euroceticismo no governo britânico (Ibidem).

No que diz respeito à América do Sul, a cooperação concebida pelos EUA, no pós-Guerra Fria, não deu espaço à criação de uma identidade sul-americana, levando a que uma vontade recente de dotar a região de autonomia resultasse no surgimento da UNASUL em 2008 (Pecequillo, 2012:235). Para o Brasil, o debate entre as perspectivas de um relacionamento com os EUA representava a busca do reequilíbrio entre os eixos horizontal e vertical das relações internacionais e a renovação da relação bilateral com o país, para além da definição dos padrões regionais e globais que iriam alinhar e definir a sua agenda (Ibidem).

Apesar de ser um projeto de paz, estabilidade e desenvolvimento entre os seus Estados-Membros e para a sua vizinhança, a UE sempre teve “dificuldades” em adquirir uma dimensão externa substancial (Bindi 2010:35). Com a perspectiva do Brexit e eleição de Trump, nos EUA em 2016, a UE viu-se a braços com novos desafios, pelo crescimento do euroceticismo e pelas políticas de Trump sobre a cooperação multilateral.

No caso sul-americano, apesar do papel fundamental do Brasil no incentivo a uma abordagem multilateral⁵⁴, também existem dificuldades relacionadas à cooperação em defesa na América do Sul, desde logo pela região ser composta por “Estados soberanos que buscam, acima de qualquer coisa, a sua sobrevivência” e que “nutrem um receio compreensível que a cooperação em defesa possa levar a uma consolidação do Brasil no polo regional, o que prejudicaria a

⁵⁴ O Brasil tem trabalhado para que a multipolaridade que se anuncia colidisse com o predomínio da cooperação sobre o conflito, na norma sobre o arbitrio. Para isso, empenha-se em multilateralizar a multipolaridade, isto é, em assegurar o respeito e a vitalidade das normas gerais de conduta em um sistema onde o poder é crescentemente disperso. A integração sul-americana é, a um tempo, decorrência da multipolarização das relações internacionais e incentivo a ela (Amorim, 2012:9).

autonomia soberana do resto dos países sul-americanos” (Rezende, 2013:208). Para Rezende é essencial “entender o protagonismo do Brasil, quando se pensa num processo de integração regional forte e duradouro” (Ibidem). Rezende acrescenta que “a iniciativa brasileira foi essencial para os principais processos de integração regional, como a ALALC, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o MERCOSUL, a UNASUL e o CDS”. Nos seus documentos de defesa, o Brasil expressa claramente o seu desejo de estabilidade e um papel de protagonismo do país na construção dessa estabilidade (2013:212). O papel do Brasil é essencial “para a criação e manutenção de regimes regionais de cooperação em defesa na região” e quando o “Brasil age de acordo com as pressões sistêmicas da unipolaridade, arcando com os custos do provimento do bem-comum, há um incremento nas instituições e nos indicadores e nos indicadores gerais de cooperação em defesa”, no entanto, quando o “Brasil age de acordo com as pressões sistêmicas da multipolaridade desequilibrada, o mais instável e competitivo dos sistemas, as instituições regionais e a cooperação tendem a ser diminuídas e ter a sua importância esvaziada (Rezende 2013:219).

III.3 A identidade das lideranças regionais nos casos da UE e da América do Sul

No que diz respeito à ambição da UE em assumir um papel mais preponderante no contexto internacional, a França em geral teve uma posição central na definição do escopo e da ambição da política externa da União. A filosofia do engajamento francês nesta área foi uma crença na primazia da política externa como um elemento central da soberania estatal. A França tradicionalmente considerou as relações externas da União Europeia como complementares às políticas externas dos Estados-membros, e apoiou o desenvolvimento da política externa da UE primeiramente como um instrumento para garantir uma liderança forte e visível da França no processo de integração regional (Jesus, 2014:13).

Em 1998, “a dinâmica de integração nos domínios da segurança e defesa entrou numa fase fundamentalmente nova sob o impulso de uma inesperada convergência franco-britânica”, que foi constatada na Acordo de Saint-Malo (Ferreira-Pereira, 2005:103). A mudança de posição britânica sobre a possibilidade de discussão de matérias de segurança e defesa da UE, foi considerada revolucionária uma vez que o Reino Unido sempre inviabilizou qualquer debate sobre segurança e defesa no contexto da UE (Howorth, 2000:15).

O governo de Tony Blair, de acordo com Ferreira-Pereira, aceitou dotar a UE de uma “capacidade para desenvolver uma ação autónoma, apoiada por forças militares creíveis, os meios para decidir usá-las, e a prontidão para fazer isso, em resposta a crises internacionais” (2005:104). A mudança de abordagem do Reino Unido, a favor da emergência de uma capacidade europeia autónoma ao nível institucional e militar, teve como objetivo o reforço perante a relutância da Administração Clinton em continuar a assumir quase exclusivamente o orçamento da segurança europeia (Biscop, 2000:73).

Ficou estabelecido no Acordo de Saint Malo que: “Ao reforçar a solidariedade dos Estados-membros, por forma que a Europa possa tornar a sua voz audível nos assuntos internacionais, estamos a contribuir para a vitalidade de uma Aliança modernizada; e é apenas contemplada uma ação militar da parte da UE “quando a Aliança como um todo não estiver envolvida”. A partir deste momento, de acordo com Ferreira-Pereira (2005:104), “ficou postulado que a dimensão de segurança e defesa europeia deveria ser colocada ao serviço dos interesses estratégicos da Aliança e não o contrário”. O Acordo de Saint-Malo “corporizou uma sintonia política entre uma França, historicamente obstinada em fundar um pilar europeu de defesa emancipado dos Estados Unidos, e um Reino Unido, convencido da necessidade da UE levar a sua própria ‘carga’ no que toca ao ‘fardo’ da segurança e defesa europeia como único meio de impedir o esmorecimento do apego de Washington à causa da promoção da paz e estabilidade na Europa” (Ferreira-Pereira, 2005:104-105).

No caso da América do Sul, o Brasil passou a desempenhar um papel mais relevante na resolução dos problemas da região a partir das duas últimas décadas do século XX. Spektor afirma que a ideia de construção regional da América do Sul, que havia sido lançada, pelo Brasil, inicialmente como uma operação de marketing, passou a ter um significado estratégico definitivo para as leituras brasileiras do sistema internacional (2010:22).

A atuação do Brasil tem sido fundamental para que a região avance no sentido do estabelecimento de uma unidade sul-americana, destacando-se pelas tentativas de cooperação com os países da região. Ao colocar a construção da cooperação regional como prioridade da sua política externa, o Brasil assumiu a responsabilidade perante aos demais Estados sul-americanos de sustentar o processo da integração e tem demonstrado potencial para continuar como um dos principais articuladores da cooperação regional sul-americana (Oliveira, 2013:64).

III.4 A UE como uma Comunidade de Segurança e a América do Sul como um Complexo Regional de Segurança

Desde a queda do Muro de Berlim a União Europeia é considerada uma comunidade de segurança. O projeto de integração europeu toldou as expectativas e capacidades dos seus membros, tendo sido particularmente relevante aquando da criação das Comunidades Europeias, bem como durante os sucessivos alargamentos, em especial nos últimos, a Leste (Vieira, 2014:47). Van Langenhove & Maes reconhecem três fatores que integram o papel da UE como ator global e regional nas áreas da segurança e da paz; são elas a capacidade, institucional, humana, material, operacional e financeira, de se envolver em missões, a vontade para dedicar recursos para fins de segurança e defesa, conduzida, sobretudo, pelas prioridades dos Estados-membros e a aceitação, quer interna, quer externa da UE como ator principal na paz e segurança (2012:394).

A UE, apesar do seu constante desenvolvimento, tem contribuído para a segurança na Europa pela pacificação e socialização entre os seus membros e o estabelecimento de denominadores comuns (Vieira, 2014:47). A UE é tida como provedora da consolidação da democracia no Velho Continente e ator de preponderância no reforço da prosperidade europeia e, também, da sua vizinhança. Com a sua conceção abrangente de segurança, insiste numa abordagem que tenha em conta “instrumentos económicos e normativos que promovam a democracia, o Estado de direito, a participação das populações, a economia de mercado para, desse modo promover a segurança dos seus parceiros e, em suma, também a segurança internacional” (ibidem).

Segundo Adler & Barnett, a União Europeia é o exemplo mais próximo de uma comunidade de segurança estreitamente integrada, uma vez que comporta instituições supranacionais, transnacionais e nacionais comuns, ou seja, funcionaria um sistema de normas situado entre um Estado soberano e o governo regional centralizado (Barnett, 1998:462).

De acordo com Adler & Barnett, a emergência de comunidades de segurança estreitamente integradas, como a UE, é evidenciada através de características como, uma segurança cooperativa e coletiva, em alternativa ao controlo recíproco de armamentos e de construção de confiança, espera-se uma segurança cooperativa, em relação a ameaças endógenas da comunidade, e uma segurança coletiva institucionalizada, diante de problemas exógenos. Também, um alto nível de integração militar que indica o grau de confiança entre os membros e a partilha de identidade. A terceira evidência é a coordenação política contra ameaças “internas”,

baseada em definições comuns de ameaças e em ações coordenadas no combate a tais ameaças. A livre circulação de pessoas, através da isenção de visto e a não discriminação em procedimentos de rotina refletem uma menor diferenciação entre “nós” e “eles”, sendo a quarta evidência. A quinta evidência da emergência de comunidades de segurança é a internacionalização da autoridade, a criação de um sistema informal de normas e a harmonização de legislações domésticas, através de práticas e políticas públicas compartilhadas e coordenadas. Por fim, a ideia de “*multiperspectival polity*” que explica que a comunidade torna-se uma unidade política que compartilha o Direito nos níveis nacional, transnacional e supranacional (Adler & Barnett, 1998:462).

Deutsch assume que a proximidade geográfica facilita a geração de interesses comuns derivados de uma cultura comum, de circunstâncias económicas e de preocupações com a segurança (Ibidem). Segundo Buzan & Weaver, não é possível compreender as dinâmicas da segurança internacional sem considerar o fenómeno da regionalização, especialmente após o fim da Guerra Fria, sendo a geografia um importante fator nas dinâmicas das relações internacionais (2003:304).

Segundo Hurrell, a regionalização implica várias lógicas, como transformações económicas, integração social, competição por poder político, segurança e identidade. A segurança regional depende do incentivo para os governos ampliarem a cooperação institucionalizada, ao nível do Estado, e da integração social, que cria novas concepções de identidade e de interesse, no nível da sociedade (2002:529).

Caracterizado ao longo do século XX por uma baixa incidência de guerras interestatais, o complexo regional de segurança da América do Sul foi classificado por Buzan & Wæver (2003:304), em termos de padrões de amizade-inimizade, como um “regime de segurança”, por oposição tanto às formações conflituosas em África e na Ásia, e também em relação às mais pacíficas, como na Europa ocidental (Cepik, 2005:6). A teoria de CRS concebe “espaços-lugares e fluxos, conforme as suas dinâmicas de segurança. E, por outro lado, a teoria de comunidades de segurança enfatiza valores e sentimentos como fundamentos de uma região (Magalhães, 2012:82). Cada CRS caracteriza uma região que resulta das suas dinâmicas de segurança, de modo que o conjunto dos CRSs inclui todo o mundo (Buzan & Weaver, 2003:305). Já as comunidades de segurança surgem apenas onde há condições para isso, poucos Estados participam dessas comunidades, e a formação de comunidades políticas não depende da existência de uma região natural ou da partilha de fronteiras entre Estados (Ibidem).

De acordo com Wohlforth o cenário de unipolaridade por parte do Brasil predomina na América do Sul e esse facto tem implicações diretas para quase toda a descrição do CRS sul-americano (1999:36). Sendo o Brasil unipolar na América do Sul, dois tipos de CRS são possíveis: um modelo padrão com um ator unipolar ou um modelo centrado. A diferença entre os dois é que, no modelo padrão, o Estado unipolar além de não ser uma potência no plano global, não domina as dinâmicas regionais de segurança (Fuccille & Rezende, 2013:198).

Para compreendermos a adequada categorização do CRS da América do Sul, torna-se necessário ver se o Brasil, como potência unipolar, consegue dominar as dinâmicas de segurança da região. Segundo Fuccille & Rezende, é possível e os autores explicam as razões: “tendo sua posição relativamente diminuída na agenda de prioridades dos EUA, a América do Sul fica mais livre para explorar a dinâmica regional de segurança. Sendo a penetração dos EUA menor, portanto, abre-se a possibilidade de novos atores exercerem um maior protagonismo” e a partir dessa “autonomia consentida, o Brasil passa a exercer um maior protagonismo no CRS, aproximando as agendas de segurança ainda mais dos dois subcomplexos” (Fuccille & Rezende, 2013:199). E tal aproximação é feita através da institucionalização, com destaque para dois fenómenos no caso sul-americano: a criação da UNASUL e, em especial, do seu CDS, e a entrada da Venezuela no MERCOSUL como membro pleno. De acordo com Fuccille & Rezende, “a coesão institucional e o futuro de uma possível comunidade de segurança passam a ter mais a ver com o futuro da UNASUL do que do MERCOSUL e do papel exercido pelo Brasil. O protagonismo exercido pelo país na criação da UNASUL e do seu CDS o qualifica como ator central para o CRS, exercendo sua hegemonia regional via institucionalização e agregação para um processo de integração regional” (Ibidem).

CONCLUSÃO

Conforme analisamos no primeiro capítulo desta dissertação, o desenvolvimento da cooperação regional no âmbito da UE ocorreu para evidenciar o seu propósito de afirmação no cenário internacional e a sua ambição de adquirir uma capacidade militar autónoma, que diminuísse a dependência da OTAN.

Com a análise dos sucessivos tratados podemos concluir que existem evidências empíricas que mostram que a UE tem investido, substancialmente, o seu tempo e a sua energia no desenvolvimento da sua PESC e PCSD. Verificamos que, em 1957, com o Tratado de Roma foi criada a CEE e a EURATOM. Em 1965, com o Tratado de Bruxelas, houve um reforço da integração europeia e o reconhecimento da impossibilidade de se separar as realidades institucionais, estratégicas e económicas. Com o AUE, em 1986, houve uma revisão dos poderes das instituições da UE, o debate sobre o alargamento, a integração de novas áreas de atividade e a instauração de um mercado interno. Já o TUE, em 1992, fez com que a UE ultrapassasse a dimensão económicas e adquirisse uma dimensão política, introduzindo um segundo pilar dedicado à PESC. Com o Tratado de Amsterdão, em 1997, houve uma reforma das instituições para preparar a adesão de mais países à União, havendo também uma extensão e clarificação dos meios de ação da PESC. A Cimeira de Saint-Malo em 1998, e o acordo histórico entre a França e o Reino Unido, é considerado o início do projeto europeu de defesa, com o estabelecimento de uma Política Europeia de Segurança e Defesa para que a UE pudesse desenvolver uma identidade de defesa fora da OTAN. E, finalmente, o Tratado de Lisboa que entrou em vigor em 2009, e introduziu importantes alterações em matéria de política externa, de segurança e defesa europeia, com o reconhecimento da personalidade jurídica da UE, com a criação do cargo de ARUNEPS, com a reformulação da PESD como PCSD, com a introdução da cláusula de defesa mútua e de assistência no âmbito da defesa coletiva, com a expansão das Missões de Petersberg, com a introdução dos mecanismos de cooperação reforçada e de cooperação estruturada permanente e com o reforço da Agência Europeia de Defesa.

Apesar dos esforços enunciados nos sucessivos tratados acima referidos, concluímos que a definição dos termos do relacionamento e do nível de cooperação entre a UE e a OTAN tem sido um dos maiores desafios associados à criação da PESD. O modo como a PESD poderá afetar a OTAN e muito em particular o modo como poderá vir a ser um fator do seu enfraquecimento tem sido objeto de intensos debates em ambas as margens do Atlântico. No entanto, com base na

análise feita ao longo da presente dissertação, concluímos que as relações entre a UE e a OTAN não são de competição nem de duplicação de esforços, mas sim de complementaridade.

Com base na análise da EES e da Estratégia Global da UE, de 2003 e de 2016 respetivamente, podemos concluir que estas representaram um passo de extrema importância no desenvolvimento da PESD, possibilitando um aumento significativo dos instrumentos de política de segurança da UE. Contudo, o contínuo desenvolvimento da PCSD está intimamente ligado à existência de interesses estratégicos comuns que tenham como base, primeiro, uma perceção de ameaças comuns, segundo, a existência de vontade política para aplicar instrumentos diplomáticos, económicos e financeiros, assim como os instrumentos de gestão de crises da PESD, e terceiro, a melhoria das atuais capacidades militares e civis da UE. Embora não signifique necessariamente a militarização da UE, podemos verificar que a PESD tem o objetivo de promover a segurança através de processos de estabilização e de associação com os vizinhos da União, tendo como último recurso o uso da força militar.

Podemos concluir, também, que igualmente desafiador têm sido as tendências antiglobalização, na administração de Trump e do euroceticismo no governo britânico, agravado pelo horizonte do *Brexit*. Estes dois desafios mais recentes, transformaram a Estratégia Global num documento que defende e atesta os ideais e a visão de política externa da UE. Apesar dos desafios enunciados ao longo desta dissertação, a UE tem cumprido o seu papel enquanto uma comunidade de segurança, contribuindo para a paz e segurança na região e na sua vizinhança.

Como analisamos no segundo capítulo da presente dissertação, as alterações na ordem do sistema internacional, com a unipolaridade dos EUA no pós Guerra-Fria, também foi a causa da intensificação da cooperação em segurança e defesa na América do Sul. O “projeto americano” para a região combinou duas grandes propostas, a IA e a NAFTA, com o objetivo de reforçar a cooperação multilateral, no entanto, tais iniciativas não deram espaço à criação de uma identidade sul-americana, levando a que os países da região sentissem a necessidade de assumir uma nova abordagem e importância geopolítica.

Com a crise do MERCOSUL e a estagnação de outras iniciativas de integração dos anos 90, a criação da UNASUL e do CDS contribuíram para a consolidação da união na região, num esforço para produzir consensos. No que diz respeito à estrutura do complexo regional de segurança da América do Sul, podemos concluir que, esta passou a ser definida a partir das alterações no pré-Guerra Fria, quando as vulnerabilidades domésticas foram contidas no contexto da reaproximação dos países na lógica das intervenções americanas e da própria cooperação.

Apesar de as relações entre a Argentina e Brasil, no âmbito do MERCOSUL, estarem a ser fortalecidas, a questão fundamental é a vulnerabilidade da evolução das instituições de defesa na América do Sul.

Conforme explorado na presente dissertação, a UNASUL foi criada com o desejo de produzir consensos e de institucionalizar a cooperação regional, sem a participação dos EUA. Quando observamos a agenda contemporânea de política externa brasileira podemos identificar diversas iniciativas com vista a integração regional, como o MERCOSUL, a UNASUL e a CELAC, ficando claro que o Brasil tem um importante papel na aproximação bilateral e nos esforços por uma integração na América do Sul, um facto que se tornou ainda mais evidente durante o primeiro mandato do Presidente Lula, com a ambição brasileira em exercer um maior protagonismo regional.

Apesar do papel do Brasil no incentivo a uma abordagem multilateral, existem dificuldades inerentes à região que condicionam a cooperação em defesa na América do Sul. O facto de a região ser composta por Estados que buscam a sobrevivência e que têm, claramente, receio da consolidação do Brasil como potência regional influente, põe entraves a uma integração forte e duradoura. A desestabilização da UNASUL e a crise humanitária e económica vivida na Venezuela, têm sido igualmente fatores desafiadores para a cooperação na região.

Como resposta à pergunta de investigação, pode afirmar-se que a cooperação nos domínios da segurança e defesa, no quadro da UE e da América do Sul, evoluíram com base em quatro grandes fatores. O primeiro é o contexto pós Guerra-fria, quando a unipolaridade dos EUA não permitia que os blocos regionais desenvolvessem uma capacidade de autonomia, ao nível das áreas de segurança e defesa. O segundo, a perspetiva de dependência da OTAN, no caso da UE, e da agenda norte-americana para a região, no caso da América do Sul. O terceiro, o propósito das lideranças regionais, que no caso da UE contou com o papel central da França e do Reino Unido, e no caso da América do Sul, a identificação do Brasil como um *region-builder*; e, quarto, a caracterização da UE como uma comunidade de segurança estreitamente integrada, que serviu de inspiração para o desenvolvimento da cooperação no âmbito do complexo regional de segurança da América do Sul.

Podemos, também, afirmar que a UE e a definição de um projeto de identidade europeia é tida como uma referência de “tipo ideal” de iniciativas de integração regional, inspirando assim, a América do Sul a investir na cooperação na área da segurança e defesa, quebrando a tendência de integração apenas na esfera económica. Sendo que a UE, como comunidade de segurança

estritamente integrada, comporta instituições supranacionais, transnacionais e nacionais comuns, e a América do Sul, como complexo regional de segurança, conta com o protagonismo exercido pelo Brasil nas dinâmicas de cooperação, sendo um ator central para o CRS.

Pelo facto de ambos os cenários de cooperação estarem a lidar com desafios já mencionados, como o Brexit e os efeitos da Administração de Trump na cooperação multilateral, no caso da UE, e a crise da UNASUL em conjunto com a calamidade económica e humanitária vivida na Venezuela, no que diz respeito à América do Sul, a presente dissertação apresenta determinados constrangimentos. De tais constrangimentos, podemos destacar a incerteza da estabilidade nas cooperações, dados os cenários que insinuam grandes mudanças na ordem do sistema internacional.

Assim sendo, considera-se pertinente um estudo mais abrangente sobre a evolução dos referidos desafios e os impactos que os mesmos terão em ambas as cooperações regionais, servindo como ponto de partida para investigações futuras. No caso da UE o ambiente de segurança na vizinhança permanece altamente volátil e instável, seja pela proliferação das organizações terroristas e criminosas, devido ao aumento da instabilidade que dá origem a espaços sem governo, seja pela guerra da Rússia contra a Ucrânia, com a anexação ilegal da Crimeia, e também pelas táticas híbridas, incluindo o ciberterrorismo, a guerra da informação e a política energética, sendo também a crise migratória um dos desafios mais dramáticos para a UE, pondo em causa a sua segurança interna e externa.

Podemos ainda salientar que, no decurso desta investigação, ficaram em aberto outras possíveis linhas de investigação futuras, nomeadamente no que concerne ao futuro da UNASUL dentro das novas realidades políticas, com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 e com a criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUR) em 2019.

BIBLIOGRAFIA

Fontes primárias

_____. (2008). *Declaração De Santiago Do Chile*. Santiago. Disponível em: http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=338%3Adecisao-para-o-estabelecimento-do-conselho-de-defesa-sulamericanodaunasul&catid=59%3Aportugues&Itemid=189&lang=es.

_____. (2009). *Reunión Extraordinaria De Jefas Y Jefas De Estado Y De Gobierno De La UNASUR*. Bariloche.

_____. (2011). *Reunión Extraordinaria De Ministros De Relaciones Exteriores Y Defensa De La UNASUR*. Disponível em: http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=150%3A-reunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-de-defensa-delaunasur&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt.

_____. (2008). *Tratado De Brasília*. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466

_____. Ato Único Europeu (1986). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>.

_____. EUR-Lex (2001). *Tratado de Nice*. Jornal Oficial Das Comunidades Europeias. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>.

_____. Tratado de Roma (1957). Disponível em: https://infoeuropa.euroid.pt/files/web/documentos/ue/2002/2002_tratadoCE_compil.pdf.

_____. (2001). *Texto base do discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso*. 56a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas Nova York.

Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República (2008). *Tratado de Lisboa – Versão Consolidada*. Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, pp. 34-50. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf.

Comunidades Europeias (1997). *Tratado de Amsterdão*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em: https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf.

Conselho da União Europeia (2003). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura num mundo melhor*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, pp. 1-43. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf>.

Conselho das Comunidades Europeias (1992). *Tratado de Maastricht*. Serviço das publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em: https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf.

Conselho das Comunidades Europeias. (1992). *Tratado de Maastricht*. Serviço das publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em: https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf.

Council of the European Union. (2003). *A secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels, pp. 1-15.

European Union. (2016). *Global Strategy for the European Union 's Foreign and Security Policy*. pp.1-60.

Schuman, R. (1950). *Declaration of May 1950 delivered by Robert Schuman*. Robert Schuman Foundation. European Issue, n.204, pp. 1-3. Disponível em: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-204-en.pdf>.

UNASUL. (2008). *Decisão para o estabelecimento do Conselho Sul-americano da UNASUL*. Costa do Sauípe. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=61.

Fontes Secundárias

Abdenur, A. E. (2014). *O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional pp. 5-21. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400101>

Abdul-hak, A. P. N. (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG, pp. 1-284.

Acharya, A. (2011). Can Asia lead? Power ambitions and global governance in the twenty-first century. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2011.01007.x>

Adler, E. & Barnett, M. (1998) *Security Communities*. Cambridge University Press, pp. 462.

Almeida, P. R. (2004). *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional n. 47 pp. 162-184.

Amorim, C. (2007). *Palestra: A diplomacia multilateral do Brasil – um tributo a Rui Barbosa*. FUNAG, pp. 1-24.

Amorim, C. (2013). *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvir, pp.31.

- Araujo, A. L. Z. & Filho, F. F. (2015). *O processo de integração na América do Sul: da ALALC à UNASUL*. Ensayos de Economía, n. 46, pp. 99-120.
- Archick, K. & Gallis, P. (2008). *NATO and the European Union. CRS Report for Congress*. Congressional Research Service, pp. 1-24.
- Ayllón, B. (2006) *Aspetos conceituais da diplomacia universalista do Brasil: as relações bilaterais e a integração regional (1945-2000)*. Revista Carta Internacional, vol. 1, n.3, pp. 1-11.
- Barnabé, I. R. (2011). *Unasul: desafios e importância política*. Revista Mural Internacional, vol. 2, n.1, pp. 1-9.
- Bernardino, L.M.B. (2012). *A cooperação para a segurança no contexto das Relações Internacionais: Do Realismo ao Construtivismo*. Sociedade de Geografia de Lisboa, pp.1-35.
- Bindi, F. (2010). *The Foreign Policy of the European Union*. Brookings Institution Press, Washington D.C, pp.1-286.
- Biscop, S. (2005). *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*. 1st Edition, London, Routledge, pp.73-77.
- Bragatti, M, C. (2016). *Cooperação em Defesa na América do Sul – Limites e Perspectivas*. Universidade Federal Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, pp. 1-171.
- Braillard, P. (1990). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp.13-36.
- Branco, C. M. (2007). *A evolução da Política de Segurança e Defesa desde Maastricht*. Revista Relações Internacionais, n.14, pp. 57-66.
- Brasil. (1996). *Política de Defesa Nacional*. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.
- Brasil. (2008). *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília - Secretaria de Assuntos Estratégicos (SA-E).
- Bryman, Alan. (2012). *Social Research Methods*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, B. & Wæver, O. & Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework of Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. & Wæver, O. (2003). *Regions and Power: the Structure of International Security*. Cambridge-UK, Cambridge University Press, pp. 27-39.
- Cadoná, M. A. & Oliveira, C. (2017). *O complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma análise a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, vol.6 n.12, pp. 269-298.
- Cardoso, F. H. (2000). *Cúpula Sul-Americana: Uma Avaliação*. Correio Braziliense.

Carvalho, P. N. & Gonçalves, F. C. N. I. (2016). *O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI*. Revista Carta Internacional, vol. 11, n.3, pp. 222-248.

Cepik, M. (2005). *Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmicas conjunturais*. Rio de Janeiro: Observatório de Política Sul-americana/UPERJ, pp. 3-4. Disponível em: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/0628-001_g.pdf.

Cepik, M. (2010). *Segurança regional e integração na América do Sul: o que a UNASUL poderia aprender com as experiências da OSCE e da Organização para a Cooperação de Shanghai*. In: Cepik, M. (2010) *Segurança Internacional: práticas, conceitos, tendências*. São Paulo, n. 16. Disponível em: http://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_2010__seguranca_regional_integracao_america_sul.pdf.

Collier, D. (1993). *The Comparative Method*. Political science: the state of discipline ii, Ada W. Finifter, ed., American Political Science Association, pp. 105-117.

Collier, D. (2011). *Understanding Process Tracing*. Political Science and Politics vol. 44, n.4, pp. 823-830.

Cornete, J. M. C. (2014). *A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade*. Rio Grande do Sul, vol. 5, n.24, pp. 111-150. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/47628>.

Correa, P. G. P. (2009). *MINUSTAH e diplomacia solidária: criação de um novo paradigma nas operações de paz?* Dissertação Mestrado em Ciências Políticas- Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Universidade Federal de São Carlos.

Costa, J. M. de B. P. da. (2011) *Europa – Política Comum de Segurança e Defesa ou Potência Civil? – O contributo do processo europeu para a “governança” global*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

Coutinho, C. P. (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina, pp.13-22.

Dabène, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America – Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-259.

David, C. P. (2000). *A guerra e a paz: abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 525.

Desmond, D. (2010). *Institutions and Governance: A New Treaty, a Newly Elected Parliament and a New Commission*. Journal of Common Market Studies. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri25/n25a04.pdf.

Deutsch, K. W. et al. (1969). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New York: Greenwood.

Deutsch, K. W. (1969). *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*. The MIT Press: Cambridge, pp.554-556.

Dougherty, J. E. & Pfaltzgraff, R. L. (2003). *Relações Internacionais - Teorias em Confronto*. Gradiva, pp. 644.

Dreger, F. B. (2009). *Integração na América do Sul: A UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano*. Porto Alegre: UFRGS, pp.10-85.

Dri, C. (2010). *Resenha Dabène, Olivier (2009) The politics of regional integration in Latin America: Theoretical and comparative explorations*. Mural internacional ano 1, nº 2.

Duarte, A. L. (2014). *O Conselho de Defesa Sul-Americano no processo de integração da América do Sul*. Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, vol. 2, n.3, pp. 1-13. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1242>

Ferreira, M. A. S. V. (2017). *Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response*. *International Studies Perspectives*, v. 18, n. 1, p. 64-80.

Ferreira, M. A. S. V. (2018). *A crise da UNASUL como promotora da paz regional*. Revista Mundorama, Divulgação Científica em Relações Internacionais. ISSN 2175-2052.

Ferreira-Pereira, L. C. (2005). *A Europa da Defesa: O fim do limbo*. IDN - Revista Nação e Defesa, 3ª Série nº110, pp. 87-127.

Ferreira-Pereira, L. C. (2013). *A Política Europeia de Segurança e Defesa após o Tratado de Lisboa: estado da arte e perspectivas futuras* in Perspetivas para o futuro da União Europeia. Cadernos Adenauer XIV. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer vol.1, pp.65-71.

Ferreira-Pereira, L.C. (2008). *The Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Anatomy of a Novel Process*. Revista Cena Internacional, vol. 10, n.2, pp. 36-54.

Ferrer, A. (2013). *Transformaciones de América Latina*. Página.12. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-212708-2013-01-27.html>.

Flemes, D. & Radseck, M. (2012). *Creating multi-level security governance in South America*. in Shaun Breslin and Stuart Croft (eds), *Comparative Regional Security Governance*. London/New York: Routledge.

Flemes, D. & Saraiva, M. G. (2018). *Potências emergentes na Rua*. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, vol. 24, n. 1, p. 96-119.

Fuccille, A & Rezende, L. (2013). *O Complexo Regional de Segurança na América do Sul: a Unasul e a concertação dos Subcomplexos Norte-Andino e do Cone Sul*. In: Oliveira, Marcos Aurelio Guedes de. (Org.). Cultura de defesa Sul-Americana. 1ed.Recife: Editora Universitária da UFPE, v. 1, p. 191-224.

Fuccille, A. & Rezende, L. P. (2013). *Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva*. Contexto int., Rio de Janeiro, vol. 35, n. 1, pp. 77-104.

Gawdiak, I. & Library Of Congress. Federal Research Division. (1989). *Czechoslovakia: A Country Study*. Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress: For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O. Retrieved from the Library of Congress. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/88600487/>.

Geers, K. (2015). *Cyber War in Perspective: Russian Aggression Against Ukraine*. NATO CCDCOE Publications: Tallinn, pp.13-153.

George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press: Cambridge, pp- 5-18.

Halliday, F. (1999). *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre. Editora UFRGS pp. 308.

Hanson, E. (2014). *Fly. Voyage - The Poetic Underground*. London, United Kingdom, pp. 92.

Hass, E. B. (1958). *The uniting of Europe*. Stanford, CS, Stanford University Press, pp.16.

Hellmann, G. & Wolf, R. (1993). *Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO*. Security Studies, London n.1, pp.3-43.

Herz, M. (2009). *Building trust in Latin America*, in. *The United states and Europe in a changing world*. Kanet, R. E. (ed.). Danver - USA: Dordrecht.

Hettne, B. (2005) *Beyond the 'new' regionalism*. New Political Economy. 10(4), pp. 543–571.

Hirst, M. (2003). *Seguridad regional en las Américas*, in: Grabendorff, Wolf (ed.) *La seguridad regional en las Américas*". Bogotá: Fescol/Cerec.

Howorth, J. (2010). *The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain*. Journal of Common Market Studies, vol.48, n.3, pp. 455-474.

Howorth, J. (2013). *The Lisbon Treaty, CSDP and the EU as Security Actor. In the EU 's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?* Ashgate, pp.66-76.

Howorth, J. (2014). *Security and Defence Policy in the European Union* (2nd Edition) The European Union Series. Red Globe Press, pp.1-22. Disponível em: https://www.macmillanihe.com/resources/sample-chapters/9780230362352_sample.pdf

Howorth, J. (2017). *For a true European Defence Union*. Wilfried Martens Centre for European Studies. pp. 1-21. Disponível em: <https://martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/european-deefence-union-future-europe.pdf>.

Hurrell, A. (2002). *Security in Latin America*. International Affairs, pp. 529-546. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14682346/1998/74/3>

Jesus, D. S. V. (2014). *Décadence avec élégance ? As políticas externas de Alemanha, França e Reino Unido na contemporaneidade*. Revista NTELLECTOR n°20 vol. X pp. 1-24. Disponível em: <http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2014-20/diego-2014-20.pdf>.

Jones, S. G. (2009). *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge University Press, pp. 176-178.

Kaldor, M. (2012). *The EU as a New Form of Political Authority: The Example of the Common Security and Defense Policy*. *Global Policy*, vol. 3, n.1, pp. 79-86.

Kenkel, K. M. (2010). 'Stepping out of the Shadow: South America and Peace Operations'. *International Peacekeeping*, vol. 17, n. 5 pp. 584-97.

Kennedy, P. (1988) *The Rise and the Fall of the Great Powers*. Fontana Press, London, pp. 608-609.

Keohane, R. (1984) *After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press.

Keukeleire, S. & Raube, K. (2012) *Common Security and Defense Policy – Development, Added-Value, and Challenges, in the Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Brookings Institution Press, pp. 62-84. 2 Edition, pp. 62-84.

Larik, J. (2017). The EU's global strategy in the age of brexit and 'america first'. Working Paper No. 193. Leuven Centre for Global Governance studies pp. 2-30. Disponível em: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2017/193larik.

Lazarou, E. (2014). *Multilateralismo nas Relações Internacionais: Visões Cruzadas*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, pp.152.

Leitão, A. R. (2002). *O Tratado de Nice: preliminares de uma Europa-potência?* In Ribeiro, Maria Manuela Tavares, *Identidade Europeia e Multiculturalismo*. Coimbra: Editora Quarteto.

Leitão, A. R. (2009). *A União Europeia e a Sua Missão de Estabilizador Regional*. Organizações Europeias 2º vol. Coimbra.

Leitão, A. R. (2009). *A União Europeia e a Sua Missão de Estabilizador Regional*. Organizações Europeias 2º vol. Coimbra.

Lima, M. R. S. & Hirst, M. (2009). *Brasil como país intermediário e poder regional*. In: Hurrell, A. *Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: ed. FG, pp. 43-74.

Mace, C. (2004). *Operation Concordia: Developing a 'European' Approach to Crisis Management?* *International Peacekeeping*, vol.11, n°3, pp.474–490. Taylor & Francis Ltd.

Magalhães, D. T. Á. (2012) *Comunidade de Segurança: a teoria no conceito*. *Carta Internacional*, vol. 7 n. 2, pp. 81-98.

Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: University Press.

Malamud, A. & Gardini, G. L. (2012). *Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons*, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47(1), pp. 116–133.

Malamud, A. & Schmitter, P. C. (2011). *The experience of European integration and the potential for integration in South America*. In Alex Warleigh-Lack et al. (eds), *New Regionalism and the European Union – Dialogues, comparisons and new research directions*. Abingdon: Routledge. pp. 135–157.

Malamud, A. (2013). *‘Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences’*, EUI Working Paper RSCAS 20.

Mariano, L. P. K. (1995). *O Neoliberal Institucionalismo: Um modelo teórico para a integração regional*. Cadernos Cedec, n. 50, pp.1-30.

McGrew, A. (2005). *Globalization and Global Politics*. in Baylis, John, & Smith, Steve (ED.). *The globalisation of world politics – an introduction to International Relations*. Oxford: OU, 3rd ed., pp. 19-40.

Melo, F. F. B. R. (2015). *Conselho de Defesa Sul-Americano e Integração Regional: análise da história recente*. Revista Conjuntura Global, vol. 4, n. 3, pp. 457-466.

Mendes, F. P. & Lima, S.K. (2005). *Realismo e institucionalismo neoliberal: um panorama da evolução do mais representativo debate da Teoria das Relações Internacionais*. Fronteira, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, vol.4, pp. 63-90.

Mérand, F., Hofmann S. C. & Irondelle B. (2011). *Governance and State Power Analysis of European Security*. Journal of Common Market Studies, vol. 49 n.1, pp. 121-147.

Missiroli, A. (2016). *The EU and The World: Players and Policies Post-Lisbon – A Handbook*. European Institute for Security Studies, pp. 5-156.

Monteiro, N. S. (2011). *O Tratado de Lisboa, a “Europa da defesa” e a “Europa azul”*. Revista Militar, pp. 13.

Moraes, R. F. (2010). *A cooperação Brasil-Argentina na Área Militar: da autonomia das Forças Armadas às Relações Estratégicas (1978-2009)*. Dissertação de Mestrado, UFRGS, pp.22-193.

Moreira, A. (2009). *Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa*. Boletín RESDAL, Buenos Aires, pp. 2-20.

Moustakis, F. & Violakis, P. (2008) *European Security and Defence Policy Deceleration: An Assessment of the ESDP Strategy*. European Security, pp. 421-433.

NATO (2004). *A transformação da NATO*. Public Diplomacy Division. Bruxelas pp. 1-48. https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120116_nato-trans-por.pdf.

Nery, T. (2016). *UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano*. Caderno CRH, Salvador, v. 29, n. SPE 03, pp. 59-75.

Nolte, D. & Comini, N. M. (2016). *UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome*. Contexto Internacional, vol. 38(2), pp. 545-565.

Nunes, I. F. (2012). *Política comum de Segurança e Defesa da União Europeia*. Instituto da Defesa Nacional. Propriedade, Edição e Design Gráfico IDN. Policy Paper n. 1, pp. 1-7. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/policy_paper_1_pcsd_ifn%202010.pdf

Oliveira, M. A. F. (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano e a criação de uma comunidade regional de segurança*. Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, pp.1-171.

Pagliari, G. C. (2004). *Segurança hemisférica e política externa brasileira: temas, prioridades e mecanismos institucionais*. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Pagliari, G. C. (2009). *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. Tese Doutorado em Relações Internacionais - Universidade de Brasília, Brasília, pp.210.

Pagliari, G. C. (2010). *Segurança e Defesa na América do Sul: A cooperação Regional e o papel do Brasil*. Diálogo Canoas, pp. 13-29.

Pagliari, G. C. (2011). *O Brasil e a cooperação regional nos temas de defesa e segurança*. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo, pp.1-9.

Pagliari, G. C. (2015). *Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança*. Revista Carta Internacional, vol. 10, Edição especial, pp. 23-40.

Payne, A. & Andrew, G. (1996). *Introduction: the political economy of regionalism and world order*. In Andrew Gamble & Anthony Payne (eds). *Regionalism and World Order*. London: Macmillan.

Pecequillo, C. S. & Carmo, C. A. (2015). *O Brasil e a América do Sul – Relações Regionais e Globais*. Editora Alta Books, 1ª edição, pp. 52.

Pecequillo, C. S. (2012). *Manual do Candidato – Política Internacional*. Brasília - FUNAG, pp. 90-289.

Pedersen, D. B. R. B. (2011). *What is process tracing actually tracing? The Three variants of process tracing methods and their uses and limitations*. The American Political Science Association annual meeting, pp.1-35.

Pergher, N. (2014). *O complexo regional de segurança da América do Sul: um estudo de Barry Buzan e Ole Wæver*. Revista Perspectivas. ISSN: 2525-5258. Porto Alegre, pp.126.

Pinto, L. C. & Obregon, M. F. Q. (2018). *A crise dos refugiados na Venezuela e a relação com o Brasil*. Derecho y Cambio Social, pp. 1-21. disponível em: https://www.derechoycambiosocial.com/revista051/a_crise_dos_refugiados_na_venezuela.pdf

Quille, G. (2004). *The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests?* International Peacekeeping, vol.11, n°3, pp.1–16 ISSN 1353-3312 print=1743-906X online DOI:10.1080/1353331042000249028 # 2004 Taylor & Francis Ltd.

- Rabelo, L. (2008). *Conselho Sul-Americano de Defesa*. Resenha Segurança: Conjuntura Internacional, pp.1. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/cno_arq_notic20080514103654pdf.php?sessid=f514db0840c85b9d0e5b43b935de35c4>
- Ramos, L. F. (2010). *A cooperação estruturada permanente: Desafios e Opções para Portugal*. N.º 127 – 5.ª Série pp. 89-95. Nação e Defesa.
- Rezende, L. (2016). *Brasil: ator unipolar na América do Sul?* Carta Internacional, pp.274-295.
- Rezende, L. P. (2013). *Sobe e desce! – Explicando a cooperação em defesa na América do Sul*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na UFRGS, pp.53-352.
- Rezende, L. (2014). *Expectativas Estruturais para a América do Sul*. In: Monteiro, Á. A. D.; Winand, É. C.A.; Goldoni, L. R. F. (Org.). Defesa da Amazônia. VII ENABED. 1ed.São Cristóvão: Editora UFS, v. 1, pp. 413-424.
- Rezende, L. (2014). *Teoria Realista Ofensiva de Cooperação em Defesa na Unipolaridade*. Contexto Internacional - PUCRJ, v. 36, pp. 519-548.
- Riekeles, G. E. (2016). *A security and Defense Union*. European view n. 15, pp. 13-26.
- Riggirozzi, P. & Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht: Springer.
- Romero, P. P. S. (2008). *Relações Caracas-Moscou: implicações da presença russa no mar do Caribe*. Meridiano 47, Brasília, n. 99, pp. 32- 34.
- Rutten, M. (2001). *From St-Malo to Nice. European Defence: Core documents*. Chaillot Papers 47. Institute for Security Studies, Western European Union, pp. 22-26.
- Saint-Pierre, H. & Montoya, A. (2014). *As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012)*. Revista Brasileira de Política Internacional, n.57, pp. 22-39.
- Sanahuja, J. A. (2012). *Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*, EUI Working Paper RSCAS 05.
- Saraiva, G. M. (2014). *Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?* Relações Internacionais, pp. 025-035.
- Saraiva, M. G. (2013). *Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro*. Revista Carta Internacional, vol. 8, n.1, pp. 3-21.
- Sbragia, A. (2008). *Review Article: Comparative regionalism: What might It be?* Journal of Common Market Studies 46, pp. 29–49.

Schmitter, P. C. (2008). *The Design of Social and Political Research*. em *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, editado por Della Porta, Donatella, Keating, Michael. Cambridge: Cambridge University Press, pp.263-295.

Silva, A. M. (2010). *A História da Unificação Europeia: A Integração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra. pp. 295.

Silva, A. S. (2018). *Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal Intervenção no Instituto de Assuntos Europeus e Internacionais*, Dublin, pp.1-14. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=3f48db83-d813-4532-a7af-5c03686e94b5>.

Smith, P. H. (1996). *Talons of the eagle- dynamics of U.S-Latin American relations*. OUP, NY, pp.98.

Souza Neto, D. M. (2010). *Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH*. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, n. 15, pp. 25-58.

Souza, T. A. F. (2016). *As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL*. Revista Carta Internacional, vol. 11, n. 3 pp. 124-148.

Spektor, M. (2010). *Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, vol. 53, n° 1, pp. 25-44. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100002&script=sci_arttext.

Tanno, G. (2003). A contribuição da Escola de Copenhague. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.25, n°1, pp. 47-80.

Tardy, T. (2015) *CSDP in Action – What contribution to international security?* European Institute for Security Studies, Chaillot paper n.134, pp. 1-54.

Teixeira, A. M. (2013). *Integração Regional e os Complexos Regionais de Segurança: um estudo comparativo UE-UNASUL pelo viés do Poder Aéreo*. Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais – SEBREEI: O atlântico sul como eixo da inserção internacional do Brasil, Porto Alegre, RS, pp. 21-23.

Teixeira, N. S. (2008). *O Tratado de Lisboa e a segurança europeia*. Relações Internacionais, No. 18, pp. 83-84. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri18/RI18_05NSTeixeira.pdf.

Teixeira, N. S. (2009). *Contributos para uma Política de Defesa*. Ministério da Defesa Nacional, pp. 53-60.

Teixeira, N. S. (2010). *A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa*. Relações Internacionais, n. 25, pp. 21-29.

Telò, M. (2009). *The European Union and Global Governance*, edited by Mario Telò, Routledge, London, pp. 24 e 25.

Tocci, N. (2016). *The Making of the EU Global Strategy*. Contemporary Security Policy, vol. 37:3, pp. 461-472.

Tuli, F. (2010). *The Basis of Distinction Between Qualitative and Quantitative Research in Social Science: Reflection on Ontological, Epistemological and Methodological Perspectives*. Ethiopian Journal of Education and Sciences, pp. 97-108.

Tussie, D. (2004). *Regionalism: providing a substance to multilateralism?* In Fredrik Söderbaum and Timothy Shaw (eds.). Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader, pp. 99–116. Basingtoke: Palgrave Macmillan.

Tussie, D. (2009). *Latin America: contrasting motivations for regional projects*. Review of International Studies 35:S1: 169–188.

Van Langenhove, Luk. & Maes, L. (2012). *Determinants of regional leadership: is the European Union a leading regional actor in peace and security?* Southeast European and Black Sea Studies, 12:3. Pp. 393-405.

Vaz, A., Fuccille, A., & Rezende, L. (2017). UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: a decade later. Revista brasileira de política internacional, pp. 1-21.

Viana, V. R. et al. (2016). *Reflexões sobre a Nova “Estratégia Global da União europeia para a Política Externa e de Segurança”*. Instituto da Defesa Nacional, policy paper nº 8, pp. 1-15.

Vieira, A. V. G. (2012). *Segurança e cooperação no espaço pós-soviético*. 21. 31-53. https://www.researchgate.net/publication/334317489_seguranca_e_cooperacao_no_espaco_pos-sovietico

Vieira, B. A. N. (2014). *A União Europeia como Actor na Segurança Internacional*. Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais. Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa.

Vigevani, T. Oliveira, M. F. & Cintra, R. (2003). *Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração*. Tempo soc. São Paulo, vol. 15, n. 2, pp. 31-61. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320702003000200003&lng=en&nrm=is o.

Villa, R. D. (2017). *Brazilian Hybrid Security in South America*. Revista Brasileira de Política Internacional, 60 (2), pp. 1-17.

Villa, R. D. & BRAGATTI, M. C. (2015). *Complexificação das Instituições de Defesa na América do Sul*. Revista Carta Internacional, vol. 10, edição especial, pp. 4-22.

Villa, R. D. & Viana, M. T. (2008). *Política exterior brasileira: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur*. Revista de Ciência Política, vol. 28, n.2, pp. 77-106.

Villa, R. D. & Weiffen, B. (2014). *South American Re armament: From Balancing to Symbolizing Power*. Contemporary Security Policy, pp. 1-26.

Xavier, A. I. (2012). *De Maastricht a Lisboa: a União Europeia ator global de segurança e defesa*. Debater a Europa, Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE, n. 6, pp. 165. Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>.

Webber, M., Terriff T., Howorth J. & croft S. (2002). *The common European security and defence policy and the 'third country' issue*. European Security, pp. 75-100.

Weiffen, B. (2012). *Persistence and Change in Regional Security Institutions: Does the OAS Still Have a Project?* Contemporary Security Policy, pp. 1-25.

Weil, G. L. (1965). *A Handbook on the European Economic Community*. The European Community Information Service, Washington DC. Frederick A. Praeger, Publishers, pp. 1-60. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/3216/1/3216.pdf>.

Weisserth, J. R. & Hans, B. (2013) *The Common Security and Defense Policy of the European Union – Handbook*. European Security and Defense College, pp. 13-133.

Wessels, W. & Bopp, F. (2008) *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?* Observatório Challenge, Paper, n. 10, pp. 3.

Whitman, R. (2006). *Muscles from Brussels: The Demise of Civilian Power Europe?* in *The European Union's Roles in International Politics*, edited by Ole Elgström and Michael Smith, Routledge, New York, pp. 101-104.

Willrich, E. & Rezende, L. P. (2017) *Sobre a identidade sul-americana em defesa na UNASUL*, pp. 96-119.

Wohlforth, W. C. (1999). *The Stability of a Unipolar World*. International Security. Vol. 24 pp. 36. Disponível em: <https://www.mitpressjournals.org/doi/10.1162/016228899560031>