



## O NEXO SEGURANÇA EXTERNA-INTERNA: DA ESTRATÉGIA À OPERACIONALIZAÇÃO

Ana Paula Brandão

Texto entregue em Junho de 2022

AS BASES DO NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL (CEDN) são esperadas para o final do corrente ano, conforme declarado pela Ministra da Defesa Nacional, Helena Carreiras, na audição parlamentar, em maio, no âmbito da apreciação na especialidade do Orçamento do Estado para 2022<sup>1</sup>. O presente artigo sustenta um novo conceito que assuma clara e apoditicamente, para fins operativos, o nexo entre segurança externa e segurança interna (NSEI), justificado pela complexidade de um ambiente de (in)segurança pautado por ameaças, riscos, problemas e desafios de crescente sinal transnacional e transetorial.

### Crise e turbulência para lá das fronteiras nacionais

A revisão do CEDN dá-se em contexto internacional multicrítico, cujos epicentros mais recentes atentam os valores fundamentais, entre os quais, com destaque, a integridade e dignidade da vida humana e a liberdade: a pandemia da Covid-19, já apelidada de polipandemia pelos efeitos para lá da área da saúde, e a Guerra na Ucrânia, provocada pela agressão militar russa contra um Estado soberano (com situações de barbárie, inesperadas e inaceitáveis, em pleno século XXI, nas fronteiras da União Europeia).

A análise das ameaças realizada no âmbito do processo conducente à Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa, adotada no passado mês de março, contempla um espetro diversificado: a nível global – abrandamento da globalização, crescente rivalidade económica entre potências globais, alterações climática e competição por recursos, pressões migratórias, ameaças contra o multilateralismo; a nível regional – instabilidade regional e local, conflitos, fragilidade estatal, tensões interestatais, impacto desestabilizador de atores não estatais, influências externas; contra a UE – estratégias híbridas, ciberataques, campanhas de desinformação, interferência direta nas eleições e nos processos políticos, coerção económica e instrumentalização dos fluxos de migração, utilização de tecnologias emergentes e disruptivas, por atores estatais e não estatais; terrorismo e extremismo violento; criminalidade organizada.

Neste ambiente pautado por desafios, problemas, riscos e ameaças complexos, dissemina-se a perceção de turbulência, medo, incapacidade e contestação. O último *Schuman Report The State of the Union*<sup>2</sup>, do conceituado *think-tank* francês, Fondation Robert Schuman, refere uma “Europe in

perfect storm” num “mundo global, turbulento e mais brutal”. Os participantes na Munich Security Conference, no passado mês de fevereiro, alertaram para a necessidade de “*unlearn helplessness*” e demonstrar que as democracias são capazes de dar resposta às crises e inverter o rumo dos acontecimentos<sup>3</sup>.

“

Os momentos críticos (*critical junctures*) são também janelas de oportunidade para a mudança, senão mesmo para a transformação (mudança estrutural).

”

Os momentos críticos (*critical junctures*) são também janelas de oportunidade para a mudança, senão mesmo para a transformação (mudança estrutural). A sucessão interconectada dos mesmos, nas duas primeiras décadas do século XXI, confirmou e intensificou tendências, entre as quais destacamos, no presente apontamento, o nexo entre as dimensões interna e externa da segurança.

### O nexo segurança externa-interna na União Europeia: do declarativo ao operativo

No início do século, a Estratégia Europeia em matéria de Segurança (2003) afirmava “uma indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos da segurança”<sup>4</sup>. Esta articulação seria objeto de uma reflexão estruturada e de um plano de operacionalização, oito anos depois, no relatório conjunto da Comissão Europeia e do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e no subsequente roteiro do Conselho, contemplando cinco áreas (conhecimento de situação e apoio em matéria de informações; intercâmbio de informação e apoio mútuo; melhoria dos mecanismos no processo de tomada de decisão; melhoria da cooperação no planeamento da ação externa da UE; ; capacidades – recursos humanos e formação) e 27 linhas de ação (12 prioridades de curto-prazo e 15 prioridades de médio-prazo)<sup>5</sup>. Os documentos incidiram sobre a ligação mais específica entre a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), deixando para uma abordagem pos-

terior a componente associada à Cláusula de Solidariedade (artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Cinco anos mais tarde, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) sustentava que, face à evolução do contexto internacional e dos desafios à segurança europeia, era necessário ir mais além das medidas previstas no Roteiro de 2011 e focar em três áreas prioritárias: melhoria do conhecimento de situação e do intercâmbio de informações no seio da UE; operacionalização do NSEI; convergência e sinergias Civ(il)Mil(itar).

Ao longo dos anos, a articulação tem sido objeto de ações concretas. Assim, ao nível da partilha de informações, de referir: a cooperação entre o INTCEN, na provisão de avaliações da ameaça e outros produtos relacionados com o contra-terrorismo, o Comitê Permanente da Segurança Interna (COSI), o Grupo de Trabalho sobre Terrorismo (TWP) e o Comitê Político e de Segurança; as reuniões informais entre o COSI e o CPS; a provisão de serviço de satélite à FRONTEX pelo Centro de Satélites da UE (SatCen); a cooperação entre o Centro de Inteligência e de Situação da UE (INTCEN) e a Frontex, através da partilha dos produtos analíticos e relatórios de situação. No que respeita aos procedimentos, de destacar: as reuniões trilaterais e as *staff talks* entre a Comissão Europeia, o SEAE e as agências (Europol, Frontex); a participação do SEAE no estabelecimento dos programas de trabalho das agências; a definição de disposições administrativas sobre partilha de informação classificada entre o SEAE e as agências; o estabelecimento de métodos de trabalho entre o SEAE e a Frontex; a troca de cartas sobre reforço da cooperação entre o SEAE, a Europol e a Interpol. No plano formativo, de relevar as atividades organizadas pelo Colégio Europeu Defesa e a Academia Europeia de Polícia (e.g. *Webinar EU CSDP/ Freedom Security and Justice Nexus, Structures and Instruments*). A operacionalização do nexo tem sido particularmente expressiva no âmbito das missões da PCSD, designadamente através da participação de especialistas área do ELSJ na condução das missões e do contributo destas para conhecimento da situação e intercâmbio de informações entre atores da UE. Neste contexto, de mencionar, a título ilustrativo, o projeto piloto de uma Célula de Informação Criminal (CIC) no âmbito de uma operação naval da PCSD no Mediterrâneo (EUNAVFOR MED SOPHIA), que continua em funcionamento no âmbito da nova operação (EUNAVFOR MED IRINI), destinada à receção, recolha

e transmissão de informações sobre o embargo ao armamento contra a Líbia, sobre as exportações ilegais de petróleo da Líbia sobre a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de pessoas, e sobre crimes com implicações para a segurança da operação (Decisão (PESC) 2020/472).

### **A caminho de um novo CEDN**

O CEDN aprovado em 2013, ainda em vigor, comunga de um conceito de defesa intersectorial, que não se restringe à dimensão militar. Nesta linha, afirma a indispensabilidade da “definição de uma estratégia civil e militar para fazer face às ameaças e riscos atuais” e a necessidade de “respostas estratégicas multisectoriais e integradas” para fazer face a ameaças transnacionais. Refere ainda a dimensão interna da segurança, sustentando uma “abordagem integrada”, multiatores (forças e serviços de segurança, protecção civil, emergência médica, autoridades judiciais) e multinível (internacional, nacional e local). No entanto, o documento é contido no que respeita à efetiva coordenação entre “defesa” e “segurança interna”. A natureza complexa e o ritmo acelerado da mudança do ambiente de (in)segurança não se compadece de ciclos de revisão de dez anos sob uma lente compartimentada. E porque a transformação deve ser gradual (“passo a passo”) e consolidada, importa começar por prever no novo Conceito Estratégico: a monitorização anual da respetiva execução; um instrumento agilizado de análise periódica de tendências, riscos e ameaças; (na esteira da UE) um roteiro de operacionalização do NSEI. No futuro, deverá caminhar-se no sentido de uma Estratégia de Segurança Nacional delineada sob tutela interministerial. ■

#### **Notas**

- <sup>1</sup> RTP (9 maio 2022). Ministra da Defesa compromete-se com bases de novo Conceito Estratégico. Disponível em: [https://www.rtp.pt/madeira/sociedade/ministra-da-defesa-compromete-se-com-bases-de-novo-conceito-estrategico\\_93119](https://www.rtp.pt/madeira/sociedade/ministra-da-defesa-compromete-se-com-bases-de-novo-conceito-estrategico_93119).
- Pascale Joannin (ed.) (2022). *The Schuman Report on Europe, the State of the Union 2022*. Clinchy: Editions Marie B.
- <sup>2</sup> Munich Security Conference (2022). Munich Security Report 2022: Turning the Tide – Unlearning Helplessness. Disponível em <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2022/>
- <sup>3</sup> Conselho da União Europeia (2009). *Estratégia europeia em matéria de segurança: uma Europa segura num mundo melhor*. Luxemburgo: Serviço Oficial de Publicações da União Europeia: 29. Documentos estratégicos subsequentes (Estratégia de Segurança Interna da UE, 2010; Estratégia Renovada de Segurança Interna da UE, 2015; Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, 2016; Estratégia da UE para a União da Segurança 2020) reiteraram esta ligação. A Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa, adotada em março do presente ano, reafirmou a necessidade de maximizar as sinergias e a complementaridade entre segurança externa e interna.
- <sup>4</sup> European Commission and High Representative (2011). Strengthening ties between CSDP and FSJ actors – proposals for a way ahead (SEC/2011/560). Brussels; Council of the European Union (2011). Strengthening Ties Between CSDP and FSJ—Elements of a Draft Road Map (15562/11). Brussels.
- <sup>5</sup> EEAS (2016). CMPD Food for thought Paper: from strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in Europe (EEAS/2016/9). Brussels.