



## **“União de segurança” e a esfera digital: um processo de securitização**

Sandra Fernandes\*

*SUMÁRIO: Desde 2016, a União Europeia está a reforçar sua agenda securitária num contexto geopolítico que inclui múltiplos desafios, nomeadamente a luta contra o terrorismo, a pressão migratória, as relações com a Rússia, o Brexit e a redefinição da parceira no eixo euro-atlântico. Este artigo expõe as direções da perspetiva securitária da União Europeia, em particular no contexto do quadro da “União de Segurança” e da emergência da esfera digital enquanto matéria de defesa.*

*PALAVRAS-CHAVE: União de segurança – securitização – nexos de segurança – dimensão digital/cibernética.*

---

\* Professora no Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública (Escola de Economia e Gestão) da Universidade do Minho e Membro do Centro de Investigação em Ciências Políticas (CICP).

## I. Introdução

A União Europeia (UE) tem evoluído enquanto ator securitário com transformações significativas desde o Tratado de Lisboa (2009). Em matéria de defesa, estamos a assistir a uma espécie de “admirável mundo novo” para a União, no sentido de que verificamos uma aceleração notável nos últimos dois anos cujos resultados são esperados a partir de 2018.

Argumentamos que a promoção de uma “União de Segurança”, como defende o Presidente Juncker, promove uma agenda de segurança que operacionaliza nexos de segurança para uma definição das ações externas da União. Além disso, o alargamento da agenda de segurança em termos de ameaças internas e externas confundem as linhas entre as instituições que lidam com a justiça e os assuntos internos e externos. Levanta-se, assim, a questão da coerência das políticas da União como um todo.

Deste modo, este artigo tem como objetivo fornecer, em primeiro plano, uma visão geral sobre o entendimento da União sobre as matérias de segurança, apresentando os seus nexos nos processos em que está em jogo a segurança. Em segundo plano, a análise revela como os desenvolvimentos da “União de Segurança” têm refletido esse entendimento, apresentando ainda importantes desenvolvimentos no campo da defesa ao abordar a sua dimensão digital ou de ameaça cibernética.

### 1. Equilibrar valores e interesses: o significado de “segurança” para a UE

A UE, como ator securitário, tem sido analisada de forma proeminente sob dois prismas: os nexos de segurança e os processos de securitização. Estas duas estruturas conceituais informam-nos sobre qual a visão da União acerca do significado de segurança e o que entende por ameaça. Esta secção revela os principais contributos das duas abordagens, permitindo compreender as razões que orientam a agenda da “União de Segurança” e a ação externa da UE em geral.

Os valores políticos da União constituem uma abordagem através da qual se promove a transformação em países terceiros, nomeadamente nas políticas de alargamento e de vizinhança. Os valores da UE incluem o respeito pela dignidade humana e direitos humanos, a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de direito. No contexto das políticas de alargamento e das relações com os países vizinhos, incluindo a Rússia, os valores e princípios são definidos como se segue: o Estado de direito; a boa governação; o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias; a promoção das boas relações de vizinhança; os princípios da economia de mercado e o desenvolvimento sustentável.<sup>1</sup>

Simultaneamente, a União tem também interesses estratégicos, promovidos pelos Estados-Membros e as instituições, que também moldam as suas políticas externas. O postulado é de que Bruxelas prioriza uma abordagem normativa ao enfatizar o Estado de direito, a democracia e os direitos humanos. Porém, ao enquadrar as suas decisões numa perspetiva de segurança, ela adota uma abordagem estratégica. Assim, esta dicotomia representa o nexo valores-segurança e produz uma tensão entre os atores da União na promoção de suas políticas externas.

O segundo nexo de segurança é conhecido como “interno-externo” e resulta dos processos de securitização. Por isso, a relação entre “dentro” e “fora” há muito

---

<sup>1</sup> Comissão Europeia, “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as relações com a Rússia”, Bruxelas, 9 de fevereiro de 2004, COM(2004) 106.

é vista como um ponto central na política de segurança da UE.<sup>2</sup> A securitização é um processo discursivo através do qual um agente consegue retratar um problema como representando uma ameaça, perante um objeto de referência, e exigir medidas excepcionais para lidar com a mesma. “*Securitisation theory is premised on a constructivist notion of security, in the sense that ‘security is a quality actors inject into issues by securitising them’*”.<sup>3</sup>

Didier Bigo<sup>4</sup> desenvolve a análise sobre o nexo interno-externo, nomeadamente observando as questões migratórias. Esta literatura faz parte de uma abordagem global da “*actorness*”<sup>5</sup> de segurança da UE que é acompanhada, em paralelo, pela própria narrativa da União sobre os nexos: interno-externo, segurança-desenvolvimento, civil-militar, público-privado.<sup>6</sup> Assim, o pensamento sobre o nexo de segurança é também direcionado pelo conceito de “*securitização*” que destaca o papel da externalização da segurança interna para a legitimação do papel da UE.<sup>7</sup>

Além disso, a fusão entre a segurança interna e externa tem levado à criação de uma dimensão externa da UE na área da justiça e assuntos internos que procura promover o Estado de direito nos países vizinhos. Cada campo político específico precisa ser analisado para entender como a UE exhibe simultaneamente uma intenção normativa e estratégica, em vez de assumir uma dicotomia rígida para definir as suas ações.<sup>8</sup>

Neste sentido, a literatura sobre a UE enquanto potência normativa/securitária está, portanto, relacionada com o pensamento sobre o nexo de segurança interna-externa. Como Traunert sublinha, a coerência global da política externa da UE está em jogo, dependendo do equilíbrio entre valores e prioridades. “*One of the major challenges for the EU has been to ensure that the mainstreaming of internal security objectives in the EU’s external relations does not undermine the normative aspirations of EU foreign policy-making*”.<sup>9</sup> Deste modo, o Autor sublinha a rejeição dos valores a favor dos interesses de segurança, especificamente na área de justiça e dos assuntos internos.

## 2. “União de Segurança” e a dimensão digital/cibernética da segurança

Argumentamos aqui que a área da política da “União de Segurança” está enquadrada em dois nexos e processos de securitização mencionados acima. Este entendimento origina uma agenda para a segurança na UE e os seus meios de desenvolvimento. Um dos principais objetivos da Comissão Europeia é “*address*

<sup>2</sup> Didier Bigo, “Internal and external security(ies): the Möbius Ribbon”, in *Identities, borders, orders: rethinking international relations theory*, ed. M. Albert, D. Jacobson e Y. Lapid. (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2006), 91-116; Didier Bigo, “When two become one: internal and external securitisations in Europe”, in *International relations theory and the politics of European integration, power, security and community*, ed. M. Kelstrup e M. C. Williams (London: Routledge, 2001), 320-360.

<sup>3</sup> Barry Buzan et al., *Security: a new framework for analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998), 204.

<sup>4</sup> Didier Bigo, *Internal and external...*

<sup>5</sup> Charlotte Bretherton e John Vogler, *The European Union as a global actor* (London: Routledge, 2006).

<sup>6</sup> Ana Paula Brandão, “The internal-external nexus in the security narrative of the European Union”, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 6, No. 1, (2015).

<sup>7</sup> Didier Bigo, *Internal and external...*; Barry Buzan et al., *Security: a new framework...*

<sup>8</sup> Nicole Wichmann, “Promoting the rule of law in the European neighbourhood policy: strategic or normative power?”, *Politique européenne*, 22, No. 2 (2007): 81-104.

<sup>9</sup> Florian Traunert, “The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?”, *EUISS Occasional Paper*, 89 (2011): 21.

*the existing shortcomings of EU information systems for security and border management?*. Adicionalmente, foi incorporado o objetivo “*to counter radicalisation and the cyber threat*”.<sup>10</sup>

A ideia de que a segurança no âmbito da pasta da justiça e dos assuntos internos tem de ser integrada numa abordagem abrangente é materializada na “União de Segurança”, que funde as ameaças internas e externas. Quanto ao surgimento da dimensão digital, um processo de securitização trouxe a ideia de que estamos mais vulneráveis porque não há um quadro de segurança para a forma como nos relacionamos com este mundo.<sup>11</sup>

A visão da UE sobre a criação de uma agenda europeia para a segurança tem na sua base que os sistemas de informação precisam de ser defendidos e resilientes. Esta agenda tem evoluído e expandido rapidamente, por exemplo, no prisma da “fronteira externa”, a dimensão do combate às ameaças híbridas foi introduzida em abril de 2016 com um “Quadro Comum”.<sup>12</sup> A União está progredindo em direção a uma definição dessas ameaças que compreende “*non-conventional forms, such as radicalisation leading to terrorist attacks, chemical attacks, cyber-attacks or disinformation campaigns*”. Essa definição “*combine conventional and unconventional, military and non-military activities that can be used in a coordinated manner by state or non-state actors to achieve specific political objectives*”, resumindo-se, assim, aos perigos que circundam a sociedade e os valores europeus.<sup>13</sup>

Para além das agendas emergentes e das questões técnicas, como a criação da interoperabilidade dos sistemas de informação da UE para as fronteiras e segurança,<sup>14</sup> existe um contexto geopolítico que explica o porquê de a União produzir este conjunto específico de políticas endereçadas às ameaças externas. A situação geopolítica na sua vizinhança imediata tornou a luta contra o terrorismo uma prioridade e a pressão migratória uma questão de segurança, ambas resultantes de um processo de securitização. Além disso, a degradação das relações com a Rússia resultante da anexação da Crimeia em março de 2014, realçou as ameaças digitais/cibernéticas no contexto dos métodos de uma guerra híbrida.<sup>15</sup>

Assim a criação da *East Stratcom Task Force*, em 2015, no Serviço Europeu de Ação Externa, exemplifica o entendimento acima mencionado. A *Task Force* recebeu financiamento do orçamento da UE pela primeira vez para o período de 2018-2020.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa “União da Segurança: Comissão procura assegurar a interoperabilidade dos sistemas de informação da UE”, Bruxelas, 29 de junho de 2017, IP/17/1788.

<sup>11</sup> James Morrison, Address at the Annual Policy Security Summit “Europe’s tough neighbourhood: urgent challenges in a complex environment”, Friends of Europe, Bruxelas, 28 de novembro de 2017.

<sup>12</sup> Comissão Europeia, “An European Agenda on Security. State of play”, June (2017). Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20170629\\_a\\_european\\_agenda\\_on\\_security\\_-\\_state\\_of\\_play\\_june\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20170629_a_european_agenda_on_security_-_state_of_play_june_2017_en.pdf).

<sup>13</sup> Serviço Europeu de Ação Externa, “A Europe that protects: countering hybrid threats”, 13 de junho de 2018, disponível em: [https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46393/europe-protects-countering-hybrid-threats\\_en](https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46393/europe-protects-countering-hybrid-threats_en).

<sup>14</sup> Parlamento Europeu, “Interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration)”, Procedure File 2017/0352(COD), 2018.

<sup>15</sup> LeBrun define uma guerra híbrida como: “*the concept is currently used to describe and denounce Russian actions in Ukraine and influence operations in the informational sphere as well as cybernetic and covert actions. (...) Remnant Soviet-style tactics of manipulation, deception, and disinformation are crucial in achieving military success without engaging military forces, as it would favor the internal decay of target societies and sow defeatism and induce compliance. (...) Whatever the preferred terminology, Russia builds and thinks its coercion instruments along to full-spectrum posture. Technological and informational capacities are enablers of all other dimensions of conflict*”. Cfr. Maxime LeBrun, “Sitting on the fence: the ‘hybrid’ moment”, ICDS, 11 October (2017).

<sup>16</sup> Jennifer Ranking, “EU anti-propaganda unit gets €1m a year to counter Russian fake news”, The Guardian, November 25, 2017.

Ademais, o órgão visa sensibilizar e compreender sobre a desinformação e melhorar o desempenho da União no que diz respeito às suas notícias e comunicações, bem como apoia o jornalismo na Europa Oriental.

Por isso, tendo em conta o nexa entre as ameaças internas e externas e o equilíbrio entre a segurança e os interesses normativos, acima mencionados, as políticas da UE para as necessidades de segurança podem ser encontradas em várias dimensões do processo de integração europeu. A estrutura mais ampla da “*Comprehensive Approach*” sustenta esse entendimento. Esta abordagem foi formulada em 2016 e ainda é complementada pela Estratégia Global da UE no ano.<sup>17</sup> A linha de fundo é a vontade de utilizar as ferramentas da União de forma mais coerente, incluindo uma perspectiva interinstitucional.

Neste contexto mais amplo, uma ênfase sobre a defesa está a acontecer, por exemplo, nos avanços na esfera militar como a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) e no estreitamento da cooperação UE-NATO. A PESCO resulta das disposições do Tratado de Lisboa e foi adotada por 25 Estados-Membros em dezembro de 2017. Entre os 17 projetos que estão a ser desenvolvidos, vários incluem o domínio cibernético.<sup>18</sup>

Quanto à cooperação com a NATO destaca-se a dimensão cibernética, sendo que todo o trabalho conjunto UE-NATO é instrumental na ótica da UE. Desde dezembro de 2016, as iniciativas incluem a participação da União nos exercícios cibernéticos da NATO, o intercâmbio de conceitos militares, a interoperabilidade e o contacto ao nível de equipas de trabalho.<sup>19</sup>

Nas palavras do Chefe de Gabinete do Comissário Europeu para a União de Segurança, tanto o fim do dividendo da paz como a crise financeira explicam os atuais desenvolvimentos como os da PESCO, em comparação com o período pós-Tratado de Lisboa.<sup>20</sup> Além disso, a ameaça cibernética é tão sólida que exige uma ação e uma responsabilidade coletivas. Os custos de desenvolvimento de ferramentas no domínio cibernético são altos e a PESCO pode ser um facilitador, pois demonstra uma articulação do digital ao campo de defesa que é cada vez mais complexo, abrangente e integrado.

### 3. Conclusão

A UE enfrenta vários desafios de segurança que exigem múltiplas formas de defesa e resiliência. Os passos em direção de uma interoperabilidade digital em vários domínios, como a justiça e dos assuntos internos, ou o combate às ameaças cibernéticas,

---

<sup>17</sup> Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Joint communication to the European Parliament and the Council, The EU’s comprehensive approach to external conflict and crises. Brussels, 11.12.2013 JOIN(2013) 30 final (2016). Disponível em: [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/save\\_the\\_date/docs/joint\\_communication\\_on\\_comprehensive\\_approach.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/save_the_date/docs/joint_communication_on_comprehensive_approach.pdf).

<sup>18</sup> Conselho da União Europeia, “Defence cooperation: Council adopts an implementation roadmap for the Permanent Structured Cooperation (PESCO)”, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>.

<sup>19</sup> NATO, “Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization” (2016), disponível em: [https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official\\_texts\\_138829.htm](https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_138829.htm).

<sup>20</sup> James Morrison, *Address at the Annual...*

fazem parte do processo de securitização que compreende dois elementos. Por um lado, a União vê cada vez mais as ameaças como sendo internas e externas por natureza. Consequentemente, por outro lado, as políticas e os instrumentos para enfrentar estas ameaças têm de envolver todos os intervenientes da UE.

O primeiro acelerador da incorporação da dimensão digital nas políticas de segurança europeia é, assim, a nova ambição da Comissão Europeia para trazer a segurança e a defesa para o centro da UE. O segundo fator é o novo ambiente externo que inclui desafios como as migrações, a Rússia, mas também o distanciamento do aliado tradicional americano e o *Brexit*.

Como sublinha Morrison,<sup>21</sup> o domínio cibernético é um desporto de equipa mais do que qualquer outro domínio. A crescente cooperação com a NATO neste campo desde 2016 é um dos sinais deste entendimento. Entretanto, o investimento em defesa é baseado em riscos, mas a noção de risco na área cibernética ainda não é direta para todos os Estados-Membros com significativas diferenças entre eles. Os países bálticos, e particularmente a Estónia, têm sido muito ativos na promoção das dimensões digitais e cibernéticas de segurança na UE (e na NATO).<sup>22</sup> O caminho a advir para a União neste domínio é, indiscutivelmente, um processo de securitização que irá configurar as novas políticas e ferramentas, para além da agenda em curso sobre a interoperabilidade.

---

<sup>21</sup> James Morrison, *Address at the Annual...*

<sup>22</sup> Sandra Fernandes e Daniel Correia, “(Re)Securitization in Europe: the Baltic States and Russia”, *Debater a Europa* 18 (2018): 103-129.