



CATOLICA  
INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS  

---

LISBOA

# A Estratégia da União Europeia para o Mar Báltico

*Segurança Abrangente: Um conceito e uma estratégia no Mar Báltico*

Dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre em Ciência Política e  
Relações Internacionais: Segurança e Defesa

João Miguel Lóios    Nº: 100520017

**Orientador:** Professor Doutor Comodoro Nuno Sardinha Monteiro

**Co-orientador:** Capitão-de-Fragata Elias Joaquim Véstia Cagarrinho

Instituto de Estudos Políticos

Setembro 2022

Lisboa, Portugal

## **Agradecimentos**

Aos meus pais, que me auxiliaram desde o início desta grande caminhada. Sem eles este desafio não tinha sido possível. As forças que me dão no dia-a-dia para superar as adversidades e os seus ensinamentos são fundamentais para traçar o meu próprio trilho. Obrigado pelo vosso apoio incondicional, sobretudo por serem os grandes pilares da minha vida.

Aos meus avós, Cândida e Raúl. A eles dedico esta dissertação, pois foram duas referências em toda a minha vida e dos quais me foi transmitida a “herança” da honestidade e da humildade.

Ao meu tio Vitorino, por todo o carinho, paciência, palavras, sapiência e troca de ideias e conversas, de onde surge sempre algo interessante a reter, quer para a investigação deste projeto, quer para crescer como pessoa. O meu grande exemplo. Sei que posso contar com um ombro amigo sempre que necessário.

À minha namorada Catarina, que sem ela este projeto teria sido impossível. Obrigado por todo o apoio e toda a dedicação, sabia que tinha sempre um refúgio quando tudo parecia estar errado. Mesmo nos dias mais frágeis, tudo foi mais fácil de ultrapassar.

Aos meus amigos, pelo desabafo e conversas acerca do tema desta dissertação, e por todo o ânimo que me foram dando ao longo destes meses.

Ao Professor Francisco Proença Garcia pelo auxílio prestado, principalmente no pré-projeto, onde foi imprescindível a sua ajuda para apurar o tema da presente investigação.

Ao Professor Nuno Sardinha Monteiro, por aceitar o convite de ser o meu orientador, auxiliando-me em todo o rigor e critérios académicos. A partilha de ideias durante estes meses foi, sem dúvida, um estímulo para finalizar esta etapa.

Ao meu co-orientador, CFR Elias Cagarrinho, que esteve sempre presente em todos os momentos desta dissertação. Obrigado por toda a disponibilidade, ensinamentos, conhecimentos transmitidos e todos os debates construtivos. Tornou tudo mais fácil de alcançar, etapa após etapa. Além de um grande profissional, é um grande ser humano.

## **Resumo**

O presente trabalho procura analisar a estratégia que a União Europeia (UE) tem levado a cabo na região do mar Báltico, bem como os seus interesses geopolíticos nesta região, tendo como principal ponto de referência histórico o lançamento do projeto macrorregional, EUSBSR (*European Union Strategy for the Baltic Sea Region*), apresentado pela Comissão Europeia, em 2009.

É de salientar que este projeto de investigação pretende, ainda, focar-se nos desafios de segurança que se colocam à UE na defesa deste espaço marítimo e, desta forma, procurar compreender as implicações e os problemas inerentes.

### **Palavras chave**

União Europeia, Mar Báltico, Rússia, Estratégia, Segurança Abrangente, Cooperação, Multilateralismo, Macrorregionalização e Política Externa

**Número de palavras:** 32298 (aproximadamente)

## ***Abstract***

*This paper seeks to analyze the strategy that the European Union (EU) has been carrying out in the Baltic Sea region, as well as its geopolitical interests in this region, having as its main historical reference the launch of the macro-regional project, EUSBSR (European Union Strategy for the Baltic Sea Region), presented by the European Commission in 2009.*

*It should be noted that this dissertation also intends to focus on the security challenges facing the European Union in the defense of this maritime space and, in this way, seek to understand the implications and inherent problems.*

## ***Keywords***

*European Union, Baltic Sea, Russia, Strategy, Comprehensive Security, Cooperation, Multilateralism, Macroregionalization and Foreign Policy*

***Numbers of words:*** 32298 (approximately)

# Índice

<b>1. Introdução.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Revisão da literatura.....</b>	<b>13</b>
<b>3. Metodologia.....</b>	<b>17</b>
3.1 Operacionalização de conceitos.....	19
<b>4. A Geopolítica do Mar Báltico .....</b>	<b>24</b>
4.1 A Política Externa da União Europeia no Mar Báltico .....	33
4.2 O interesse geopolítico da Rússia na região do Mar Báltico .....	40
4.3 Diversidades e Complexos de Segurança Regional .....	42
4.4 A importância do Mar Báltico na comunicação entre a Rússia e a União Europeia .....	45
<b>5. A Segurança no Mar Báltico .....</b>	<b>51</b>
5.1 Identificação das principais ameaças à segurança .....	59
5.2 As possíveis zonas de tensão e conflito - O Mar Báltico como uma Comunidade de Segurança Pluralista .....	72
<b>6. O potencial de uma Macrorregião .....</b>	<b>87</b>
6.1 Um novo nível de governação – A cooperação para a EUSBSR enquanto projeto macrorregional.....	91
<b>7. Segurança Abrangente: um conceito e um desafio para a Estratégia da União Europeia na região do Mar Báltico.....</b>	<b>97</b>
7.1 Uma nova solução: A estratégia de segurança abrangente aplicada ao caso do Mar Báltico.....	103
7.2 A relação União Europeia vs Rússia por meio da EUSBSR .....	108
<b>8. Conclusão .....</b>	<b>114</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>118</b>

## **Lista de siglas e acrónimos**

**BMN** *Baltic Metropolises Network*

**CBSS** *Council of the Baltic Sea States*

**CE** Comissão Europeia

**EM** Estados-membros

**ESS** *European Security Strategy*

**EUA** Estados Unidos da América

**EUSBSR** *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*

**EUGS** *European Union Global Strategy*

**HELCOM** *Helsinki Commission - Baltic Marine Environment Protection Commission*

**NATO** *North Atlantic Treaty Organization*

**NORDEF** *Nordic Defense Cooperation*

**ONGs** Organizações Não Governamentais

**PE** Política Externa

**PESC** Política Externa e de Segurança Comum

**PCSD** Política Comum de Segurança e Defesa

**PEV** Política Europeia de Vizinhança

**UCB** *Union of the Baltic Cities*

**UE** União Europeia

**URSS** União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

**SEAE** Serviço Europeu de Ação Externa

**VASAB** *Vision and Strategies around the Baltic Sea*

## 1. Introdução

Desde 2004, com o alargamento da UE, nomeadamente à Polónia e aos três países Bálticos - Estónia, Letónia e Lituânia -, que esta aumentou a sua esfera de influência como um importante ator internacional no mar Báltico. Posto isto, toda a região se tornou num mar interno da UE, à exceção de algumas regiões que pertencem à Rússia, nomeadamente, S. Petersburgo e a região de Kaliningrado.

Por conseguinte, com o propósito de instituir uma melhor coordenação entre os países do mar Báltico, em 2009, e durante a presidência da Suécia do Conselho da UE, este país desenvolveu uma estratégia denominada EUSBSR - *European Union Strategy for the Baltic Sea Region* - que inclui doze países. Esta estratégia convoca países que pertencem à UE - Alemanha, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Letónia, Lituânia, Polónia e Suécia -, e países que não lhe pertencem - Bielorrússia, Noruega, Islândia e Rússia -, sendo que o objetivo principal da mesma é a integração e a cooperação multilateral entre os países da região, de forma a enfrentarem os problemas e os desafios comuns. A estratégia referida tem na sua génese políticas abrangentes que visam contribuir não só para o sucesso económico como também para garantir uma melhor coesão social e territorial na região do mar Báltico.

Em relação ao plano de ação para a região do Báltico, este tem por base as prioridades em matéria de política externa (PE) da UE e, deste modo, afirma-se como um espaço de enormes desafios de segurança, não só aos níveis político-diplomático, militar e económico, como também aos níveis ambiental e social. Este leque de desafios deve ser atenuado, utilizando como principal estratégia o debate que assenta no multilateralismo e na cooperação entre os países do bloco europeu.

É de salientar que a EUSBSR, ao convocar países que não pertencem à UE, apresenta diversos níveis culturais. Assim, é expectável que existam vários complexos de segurança regional, onde o nível da ameaça aumenta, sobretudo nas regiões fronteiriças da Rússia.

Por sua vez, a Rússia não vê com bons olhos o facto de ficar com um papel secundário nesta estratégia, nem com a presença assídua da NATO na região, sobretudo nos países Bálticos. No entanto, este país não deve ser ignorado e a relação UE – NATO e Rússia deve ser gerida com muita cautela, pois a invasão da Ucrânia por parte da Rússia, a 24 de fevereiro de 2022, tem originado uma escalada de tensão geopolítica, já se tendo compreendido que o plano do Kremlin é sabotar as iniciativas tanto da NATO, como da UE. Não sendo possível estabelecer um diálogo aberto com os russos, devido à sua postura ofensiva, é fulcral que uma estratégia de defesa e segurança seja coesa e unida do lado do bloco europeu, de forma a evitar a eclosão de qualquer conflito que possa culminar numa guerra sem precedentes no mar Báltico.

Posto isto, torna-se fundamental estudar esta região, devido aos desafios apresentados ao nível da segurança e da defesa, que vão muito para além da dimensão político-militar. Além disso, o facto de cada Estado subscritor da EUSBSR apresentar uma visão distinta acerca da segurança e defesa nacional, origina um grande desafio para a UE que quer, acima de tudo, manter uma paz duradoura não só naquela região, como também no sistema internacional. Ademais, tal como Niklas Granholm (2019) afirma, não deve ser ignorada ou posta de parte a hipótese de um conflito eclodir nos Estados do mar Báltico, sendo um exemplo disto o facto dos Estados nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Suécia, Islândia e Noruega) terem criado a *Nordic Defense Cooperation* (NORDEFECO), com a intenção de haver uma maior proteção e fortalecimento das capacidades de defesa e cooperação em torno do Báltico. Logo, fica evidente a necessidade de reforçar a ideia de que a solução ideal seria

uma estratégia de segurança comum, por forma a manter a segurança da região a todos os níveis, designadamente a conter qualquer ameaça por parte dos russos.

Uma vez que esta dissertação tem como propósito estudar a importância estratégica do mar Báltico para a UE, bem como compreender os desafios de segurança daquela zona geográfica e como estes podem afetar a PE da UE, o plano metodológico vai ser guiado em torno da seguinte questão central:

**- Qual deve ser a estratégia da UE para a região do mar Báltico?**

No entanto, após ter sido desenhada a questão principal, surgem três questões derivadas, as quais vão ao encontro dos objetivos a que se propõe este trabalho de investigação. As seguintes questões pretendem, acima de tudo, dar resposta ao principal problema em estudo, ou seja, o de delinear a melhor solução ou caminho que a UE possa traçar para instaurar um ambiente mais seguro, próspero e desenvolvido na região do Báltico.

Em primeiro lugar, pretende-se estudar quais são os desafios de segurança que operam no mar Báltico, com o objetivo de se desenhar a melhor estratégia de segurança e cooperação que pode ser usada na região através da EUSBSR. Para tal, propõe-se responder à seguinte questão:

**- Quais os desafios de segurança da região do mar Báltico, bem como as respetivas implicações que se colocam à UE para a defesa deste espaço marítimo?**

Seguidamente, surge a necessidade de compreender e perceber o potencial daquela região, ou seja, até que ponto a estratégia da UE para o mar Báltico pode evoluir e contribuir para uma melhor cooperação.

**- Como pode o projeto macrorregional da UE no mar Báltico originar um novo tipo de cooperação, bem como novas políticas de governação entre os diferentes Estados?**

Uma vez que o espaço marítimo do Báltico é partilhado entre a UE e a Rússia, convém entender que, com o tipo de estratégia certa, este diálogo e parceria pode vir a ser mais fluído do que tem sido até agora. Logo, pretendem-se atenuar os conflitos existentes no Báltico, através de uma nova estratégia de segurança que dê origem a uma cooperação entre os atores internacionais do mar Báltico.

**- Como pode evoluir a parceria e o diálogo entre a UE e a Rússia através de uma nova estratégia na região do mar Báltico?**

Este projeto de investigação assenta, fundamentalmente, num duplo objetivo: o primeiro passa por compreender quais os desafios que se colocam à segurança e defesa deste espaço marítimo, acabando por nos focar nos problemas de segurança que esta região apresenta tanto para a UE, como para o sistema internacional.

Após analisar a PE da UE para o mar Báltico, bem como os seus interesses geopolíticos, e perceber a importância estratégica desta região, o segundo objetivo será entender o potencial daquela área marítima para o desenvolvimento de uma nova política de governação. Com este propósito, pretende-se compreender de que forma pode a EUSBSR evoluir para uma melhor cooperação, sobretudo entre os próprios países da UE, a Islândia, a Noruega, e o relacionamento com a Rússia na região.

Por isso, o grande foco deste projeto será utilizar o conceito de segurança abrangente nesta estratégia, como resposta aos problemas securitários multidimensionais que se fazem sentir na região do mar Báltico.

## 2. Revisão da literatura

A revisão da literatura constitui-se como uma peça fundamental para o decorrer desta investigação, pois é através da mesma que é feito todo o levantamento do estado da arte, o qual contribui para o alinhamento dos argumentos que aqui irão ser apresentados.

Primeiramente, por forma a proceder à análise da PE da UE, esta investigação tem como principal sustento o ponto de vista das ideias de Bindi e Shapiro (2010). Estes autores argumentam que a PE da UE existe, ao passo que outros especialistas defendem que a UE não tem, nem nunca terá uma PE. Contudo, os líderes políticos da UE têm relutância em falar abertamente sobre o facto da instituição manter uma agenda de PE, pois a sua aceitação como tal tende a gerar um afastamento por parte da população europeia face à UE. Além disso, o estudo destes autores demonstra que analisar a PE desta instituição, fazendo uso dos mesmos critérios usados na análise da PE de um Estado, irá falhar.

Assim sendo, analisar a PE da UE torna-se complicado, devido não só ao carácter da instituição, como também ao processo de tomada de decisão, que não passa por um único Estado, mas sim por um conjunto de Estados-membros (EM) que debatem um problema e tentam resolvê-lo entre si. Logo, a chave para a análise da PE da UE passa por examinar a sua eficiência e a capacidade de apresentar resultados ou sucesso nos EM e na população europeia (Bindi, 2010).

Posto isto, e tendo como principal ponto de partida a estratégia que a UE delineou para a região do mar Báltico, em 2009, denominada EUSBSR (CE, 2009), é de salientar a importância e o contributo de Ganzle e Kern (2016) na região do mar Báltico - considerada uma macrorregião. De acordo com a CE (2009), este conceito de macrorregião baseia-se numa cooperação entre diferentes países e regiões que combinam objetivos e desafios comuns.

Na visão de Ganzle (2018), as estratégias macrorregionais são uma nova forma de governação que emprega novas estratégias e pode evoluir para a formulação de novas políticas e, ao mesmo tempo, contribuir para um ambiente mais estável, desenvolvido e próspero. Este potencial de macrorregionalização na região do mar Báltico pode permitir atingir objetivos políticos mais ambiciosos e equilibrados na região (Ganzle, 2017b), sobretudo para os interesses da UE, na sua estratégia para o mar Báltico.

Desta forma, a região do Báltico, como a conhecemos hoje, tornou-se uma região de tendência para a integração europeia, ao contrário do que era durante a Guerra Fria. Analisando os artigos científicos de Segurnin (2013) e Makarychev e Segurnin (2017), estes autores advogam que a Rússia se sentiu excluída e com um papel secundário nesta estratégia, o que fez esfriar as relações entre a UE e este país, tornando propensas possíveis tensões nesta região marítima.

No entanto, a posição ofensiva da Rússia não tem mudado e a possibilidade de inverter este paradigma parece ser cada vez mais improvável, sobretudo com os recentes desenvolvimentos da guerra da Ucrânia. A atitude deste ator para com o bloco europeu tem levado a uma escalada de tensão geopolítica, alterando assim todo o panorama internacional.

Neste caso, é de referir que a estratégia da UE para o mar Báltico apresenta desafios de segurança, pois esta região é composta por países e regiões com diferentes objetivos culturais e diversos olhares sob a forma de defender o seu Estado, daí ser importante apresentar o contributo de Maciejewski (2002), para compreender como esta forma de estar individual origina as mais diversas ameaças à segurança marítima na região. Assim, de acordo com Molder (2011), existem sérias preocupações ao nível da segurança, sendo que esta região apresenta diferentes complexos de segurança regional, bem como complexos dilemas de integração.

É de realçar que, quando se fala de segurança, pretende-se reiterar que a região do mar Báltico não abrange apenas questões de segurança militar ou político-diplomática, mas também questões como segurança económica, ambiental, social e energética. Por isso, o presente projeto de investigação irá focar-se nos problemas, nas implicações e nos diversos desafios de segurança e defesa que a região expõe.

Desta forma, torna-se essencial recorrer aos contributos de Ullman (1983) e entender o conceito de segurança abrangente. Ainda no mesmo sentido, uma vez que as ameaças que perturbam a região do Báltico assumem esta diversificada forma, importa recorrer a Buzan (1991) e Weaver (*et al.*, 1998) e ao raciocínio empregue pela Escola de Copenhaga na temática da segurança. Esta Escola enfatiza uma abordagem abrangente na questão securitária, assumindo como principais dimensões a questão militar, económica, político-diplomática, ambiental e social, as quais serão tidas em conta no contexto do Báltico e no desenrolar da dissertação. Também Baldwin (1997), enfatiza a teoria deste conceito e, mais tarde, Sven Biscop (2004) concede a sua própria definição de segurança, tendo esta servido de base para a estratégia da PE da UE no âmbito da segurança. A ideia original remete-nos para um conceito que é baseado numa estratégia que vai para além da tradicional dimensão de segurança político-militar e é entendido como uma abordagem ampla, de que existem várias dimensões de segurança e que potenciais ameaças podem ter diversas origens (Ullman, 1983).

Segundo a dissertação de Schmid (2007), a segurança abrangente permite uma reaproximação entre culturas divergentes, mantendo o foco no diálogo e na cooperação, sendo este um dos objetivos pretendidos para o projeto de investigação.

Importa destacar que a literatura refere que os principais desafios de segurança na região do Báltico centram-se, sobretudo, nas regiões fronteiriças com a Rússia. Este país olha para o Ocidente como um inimigo, e não como um aliado, e isso acaba por prejudicar a

estratégia macrorregional no Báltico, que é encarada pela UE como uma estratégia de cooperação.

Segundo Biscop (2004), a segurança abrangente detém uma abordagem virada para a diplomacia multilateral e para a promoção de interesses e valores que coincidem com os da própria UE. Assim, a segurança tornou-se multidimensional, o que requer, acima de tudo, uma cooperação multilateral entre os vários Estados que integram a EUSBSR. Desta forma, partindo da análise destes autores e do seu contributo acerca do conceito de segurança abrangente e de estratégia abrangente, este trabalho tem como finalidade aplicar o conceito de segurança abrangente na ação externa da UE na estratégia para o mar Báltico.

Após toda esta revisão literária, é de referir que o conceito de segurança abrangente nunca foi inserido no contexto de ação externa da UE para o mar Báltico, nem na EUSBSR. Logo, o objetivo é também demonstrar como pode evoluir este diálogo e a parceria entre a UE e a Rússia através da EUSBSR.

### 3. Metodologia

O presente trabalho incide sobre a estratégia que a UE tem vindo a desenvolver na região do mar Báltico, bem como os diversos problemas de segurança na região.

Assim sendo e, de forma a proceder à compreensão e análise da PE da UE, bem como entender as implicações de segurança para a região do Báltico, este projeto desenvolver-se-á segundo o método dedutivo de investigação como principal motor de desenvolvimento teórico.

É fundamental ter em consideração que o objetivo será perceber e analisar a estratégia da UE para o mar Báltico, bem como compreender os desafios de segurança que este espaço marítimo suscita, sobretudo para a UE. Para tal propósito ser cumprido, esta investigação procedeu à recolha de dados bibliográficos, apoiando-se, principalmente, no documento da estratégia que a UE levou a cabo, em 2009, para esta região – EUSBSR - que será analisado tendo em conta a visão de Bindi e Shapiro (2010) para a PE da UE.

Para além de dados bibliográficos, a pesquisa efetuou-se através de artigos e revistas científicas, apoiando-se também em dissertações de mestrado. Através da *Internet* foram revisitadas páginas *web* de notícias, por forma a melhor compreender as atuais tensões e conflitos na região do mar Báltico.

É de referir que a pesquisa, no que toca a artigos ou revistas científicas, incidiu bastante em artigos do *Journal of Baltic Studies*, o que se revelou fundamental para o caso da região em estudo.

A investigação de fontes bibliográficas recaiu sobre autores afetos ao tema da investigação, nomeadamente autores nórdicos, como por exemplo, Stefan Ganzle, ou a autores dos países Bálticos, como Molder. Ademais, para tratar a questão da segurança

abrangente foi essencial recorrer a autores como Ullman e, sobretudo, à Escola de Copenhaga, nomeadamente Buzan (1991) e Weaver (*et al.*, 1998).

Foi também deveras importante recorrer a autores como Segurnin ou Sven Biscop, de modo a entender as perspetivas Russa e Ocidental.

### 3.1 Operacionalização de conceitos

Após a apresentação da revisão da literatura e da metodologia, revela-se fundamental passar à identificação e operacionalização dos conceitos-chave a aplicar no desenrolar do projeto de investigação.

Primeiramente, torna-se essencial explicar o conceito de estratégia. A estratégia tem sofrido uma forte evolução ao longo dos tempos, sendo que o significado original remetia para a ideia de conduzir um exército ou, mais especificamente, a arte do comando militar (Nunes, 1999). Clausewitz (1832) definiu que a *“estratégia é a utilização do recontro para atingir a finalidade da guerra (...) estabelece o plano de guerra e determina em função do objetivo em questão uma série de ações que a ele conduzem”*. Ou seja, a estratégia deve evidenciar a construção de um plano, que deve ser posto em prática de acordo com os objetivos que se pretendem atingir.

No entanto, apesar da estratégia ter como base uma dimensão militar, após a II Guerra Mundial, este conceito envereda até ao domínio político, no sentido em que cada Estado desenha a sua própria estratégia nacional. Partindo da definição de Hart (2014), a estratégia é *“a arte de coordenar e dirigir todos os recursos de uma Nação, ou de um grupo de Nações, para a consecução dos objetivos definidos pela política.”* Assim sendo, para além da dimensão militar, o conceito passa a empregar também o poder económico e diplomático. Gray (2013) vai mais longe e define estratégia como *“a direção e o uso da força e a ameaça da força para fins de política e decidida pela política”*. Assim sendo, *“a estratégia é pois, esta ideia de planeamento e ação a longo ou médio prazo, utilizando meios disponíveis para obter determinados fins e atuando segundo um certo número de regras ou princípios”* (Gomes, 1990).

Por último, importa referir o contributo do Almirante António Silva Ribeiro (2010), o qual afirma que estratégia é *“a ciência e arte de edificar, dispor e empregar meios de coação num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo.”*

A estratégia é um assunto que abrange os Estados e o líder de um Estado deve ter como principais qualidades, a liderança, a visão e a intervenção política, financeira ou militar no território. Este deve possuir, acima de tudo, a capacidade de agir e pensar nos objetivos futuros. Estas personalidades devem, também, possuir um vasto conhecimento da história e dos seus adversários, de forma a influenciar o futuro e o rumo do Estado (Murray, 2011).

Seguidamente, o conceito de PE é fulcral para compreender as ações externas da UE na região do mar Báltico. Portanto, a PE é entendida como a atividade do Estado que leva em conta todos os problemas que estão além das suas fronteiras. É, sobretudo, a ação que um Estado leva a cabo em relação a atores externos, sempre com o objetivo principal de conservar aquilo que são os interesses nacionais (Pires, 1998, citado por Novais, 2011). Ou seja, é através da PE que um Estado consegue aumentar o seu poder e a sua influência internacional. Por isso, hoje mais do que nunca, a PE de qualquer Estado é significativamente relevante e é vista como um processo em contínua transformação no seio das relações internacionais.

Contudo, de acordo com Bindi e Shapiro (2010), quando se trata de avaliar a PE da UE, o processo torna-se mais complexo. Pois, não é apenas um Estado a tomar decisões nas ações externas, mas sim um conjunto de EM que aprovam as estratégias internacionais da instituição. Todavia, a UE toma importantes decisões no âmbito internacional em prol de toda a população europeia e, por isso, não podemos ignorar o facto de haver uma PE. Posto isto, a PE da UE pode ser definida com exemplos, como o facto desta instituição relacionar-se com

todo o sistema internacional, a adoção de estratégias de segurança comum, de que são exemplo, a *European Union Strategy* (ESS), de 2003, a *European Union Global Strategy* (EUGS), de 2016 e a *Bússola Estratégica*, de 2022, e a proteção de interesses conjuntos através da negociação de um corpo diplomático (Bindi, 2010).

Outro conceito fundamental para se cumprir com o objetivo da investigação e, futuramente, se chegar a um entendimento de negociação entre os países da região do mar Báltico, é o multilateralismo.

Este conceito e esta vertente multilateral surge, essencialmente, com a necessidade de introduzir três ou mais Estados na cooperação e de incluir organizações internacionais nos diversos problemas globais.

De acordo com Grévi (2009, citado por Fernandes e Simão, 2019), é o multilateralismo que equilibra a balança de poderes, pois a tomada de decisão assenta no coletivo.

Assim sendo, segundo Fernandes e Simão (2019), o multilateralismo é “*uma forma específica de reunir atores internacionais para apoiar a cooperação, assente em princípios de não discriminação...*”, vista como uma solução para resolver problemas de dimensão externa. Este conceito deve consistir na construção de um mundo em que os problemas de saúde, cibernéticos, pobreza, conflitos armados, etc., devem ser resolvidos através de ações multilaterais, baseadas sobretudo na inclusão e na cooperação, que devem ser tidas em conta como as palavras-chave do multilateralismo (Fernandes e Simão, 2019).

Importa ainda destacar o conceito de macrorregião, pois de acordo com Ganzle (2018), a EUSBSR é a estratégia macrorregional mais avançada a todos os níveis da UE (Ganzle, 2018). Posto isto, este termo é usado para a conjuntura da política de coesão da UE (Mirwaldt, McCaster e Bachtler, 2011) e assim sendo, de acordo com a CE (2009), uma

macrorregião é “*uma área que inclui um território de vários países ou regiões diferentes associados a um ou mais recursos comuns ou desafios*” (Tradução própria, CE, 2009). Desta maneira, uma estratégia macrorregional é um plano de ação que rege uma nova governação assente na cooperação e no processo de integração europeia (Ganzle e Kern, 2016).

De acordo com o objetivo do projeto de investigação, que se debate sobre os desafios à segurança na região do mar Báltico e a possíveis tensões e conflitos que possam surgir para a UE, interessa explanar o conceito de segurança e, conseqüentemente, o conceito de “segurança abrangente”, a aplicar na EUSBSR.

Nas palavras de Sven Biscop (2004), segurança é entendida como “*a condição de estar protegido ou não exposto ao perigo...*”, ou seja, segurança é a ausência de ameaças (Booth, 2007). No entanto, esta definição tem tido uma metamorfose e, ultimamente, as ameaças que têm surgido assumem as mais diversas formas. Mais recentemente, as políticas e estratégias de segurança comum da UE começam a olhar para as abordagens de segurança de uma forma abrangente e multidimensional (Biscop, 2004).

Posto isto, nos anos 80, o conceito da dimensão securitária começou a ser expandido para além da dimensão político-militar, que dava uma imagem pouco profunda daquilo que o conceito merecia. Até então, os Estados apenas se concentravam na segurança militar e acabavam por ignorar todos os outros perigos e ameaças adjacentes (Ullman, 1983). Desta forma, segurança abrangente é entendida como um conceito amplo da dimensão da segurança que vai muito para além da tradicional dimensão político-militar e considera que segurança é tudo aquilo que ameaça o indivíduo, sejam ameaças híbridas, crimes, injustiças, direitos humanos ou epidemias (Baldwin, 1997).

Esta vertente abrangente acabou por ser aprofundada por autores da designada Escola de Copenhaga, nomeadamente, Buzan e Weaver, os quais contribuíram para este campo de

estudos afirmando que “*security is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics*” (Buzan e Weaver, *et al.*, 1998). Deste modo, este conceito de segurança da Escola de Copenhaga tem como principais dimensões a militar, a político-diplomática, a social, a ambiental e a económica. Além disso, não apenas o Estado, mas também outros atores são considerados nas diversas ameaças.

## 4. A Geopolítica do Mar Báltico

Na ótica das relações internacionais, o mar desde sempre que é visto como um importante elemento na comunicação geopolítica, na estratégia e na defesa territorial, sendo que cada vez mais assume um papel essencial no plano e na ação internacional de um Estado, sobretudo no caso dos países costeiros<sup>1</sup>.

É através das plataformas marítimas e das zonas costeiras que se revela também uma possível cooperação, na forma de acordos ou tratados, entre Estados. Neste sentido, é natural que os Estados, sobretudo aqueles que detêm fronteiras marítimas, dediquem uma forte importância à segurança marítima. Fatores como a globalização, o recorrente comércio marítimo internacional e o aumento da exploração dos recursos, fazem com que haja uma crescente ameaça à ordem internacional e à soberania marítima (Granhölm, 2019).

Desta forma, a segurança marítima está interligada com questões de poder, autoridade (soberania), implementação de acordos, comércio, acessos restritos e exploração de recursos. No entanto, esta “liberdade marítima” que os Estados dão como garantida, acaba por se tornar numa insegurança e por espoletar uma disputa ou um conflito territorial, por alguma outra ação ilegal que foi encetada por um Estado pretensioso ou adversário (Combes, 2020). Assim sendo, é fundamental haver um grande controlo e vigilância sobre o mar, pois afinal de contas, as ameaças à segurança marítima prejudicam a população e a economia de um Estado (Monteiro, 2019). Wolfers teoriza o conceito de segurança marítima, o qual é descrito como a “ausência de ameaça aos interesses marítimos”, tal como redigido por Monteiro (2019). No entanto, como este conceito tem assumido um importante papel estratégico nas economias dos Estados que dependem do mar, atualmente, tem sido alargado para outras questões. Segurança marítima é então a ausência de perigos, danos, acidentes ambientais ou atos terroristas no

---

<sup>1</sup>No caso português, devido a fatores históricos e culturais, o mar vinca a posição geopolítica do Estado nas relações internacionais. É um espaço de importância estratégica na PE nacional. Fonte: MNE - <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/assuntos-do-mar>

espaço marítimo. Assim sendo, fazem parte deste leque de ameaças a pirataria, atos terroristas, tráfico de armas, narcóticos e pessoas, pesca ilegal e danos ao ambiente marítimo (Monteiro, 2019).

Após esta análise sobre o usufruto fundamental do mar, compreende-se a importância de haver um debate mais abrangente acerca da segurança no mar Báltico.

O mar Báltico é considerado um mar semifechado localizado entre o norte do continente europeu e a península escandinava, mais concretamente é definido como uma extensão do Oceano Atlântico (Atland e Kabanenko, 2019), estabelecendo um elo de ligação com o mar do Norte. Os países banhados pelo mar Báltico são a Suécia, a Dinamarca, a Alemanha, a Polónia, a Finlândia, a Estónia, a Letónia, a Lituânia e duas regiões da Rússia (S. Petersburgo e Kaliningrado)<sup>2</sup>.

Figura 1 - Mapa do mar Báltico<sup>3</sup>



<sup>2</sup> Ver Figura 1

<sup>3</sup>Fonte: Mcnamara (2016). Recuperado de: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/17/securing-the-nordic-baltic-region/index.html>.

Sob a forma de um olhar geográfico, pode-se observar que o mar Báltico é também descrito como um mar que possui canais apertados e diversos arquipélagos<sup>4</sup>. Nesta medida, a existência de diversas ilhas neste mar faz com que esta região marítima fique congestionada e, sob esta forma, gera um conjunto de desafios de um ponto de vista geopolítico (Combes, 2020).

5  
Figura 2 - Mapa das ilhas e arquipélagos do mar Báltico



Esta região é historicamente caracterizada por assumir um importante papel de comunicação entre a Rússia e o Ocidente, oscilando entre o conflito e a cooperação (Atland e Kabanenko, 2019). O legado desta região marítima é até encarado como uma competição entre os diversos países em torno do mar Báltico, pois o comércio marítimo e a proteção desta área, nomeadamente ao nível económico, tem sido uma preocupação constante entre os atores internacionais. Tanto que esta região está bastante dependente economicamente da atividade

<sup>4</sup> As principais grandes ilhas em questão dentro do mar Báltico e as quais podem assumir um papel de relevância geopolítica para a questão em estudo são: Åland, Bornholm, Gotland, Hailuussaar e Saaremaa. Ver Figura 2

<sup>5</sup>Fonte: Ilustração de Rainer Lesniewski, Shutterstock.com, aceso em: <https://www.infoescola.com/geografia/mar-baltico/>

comercial marítima. Desta forma, o clima de segurança torna-se instável e daí que esta região seja vista como um espaço apelativo e estratégico (Combes, 2020), quer para a visão ocidental, quer para a visão russa.

Em 1989, a região era vista como um mar de conflitos e confrontos, devido, não só à bipolaridade que se estava a viver, como também à proximidade criada pelo próprio mar entre o Leste e o Oeste, em que a desconfiança e a divisão geravam uma tensão enorme no Báltico (Maciejewski, 2002).

No entanto, após a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o fim da Guerra Fria, os Estados Bálticos tornaram-se independentes, a Polónia democratizou-se e a Alemanha unificou-se, e estes desenvolvimentos contribuíram para uma nova fase da região, que ficou marcada por um padrão de cooperação entre os países (Makarychev e Yatsyk, 2017). Esta cooperação assentou num desenvolvimento da região ao nível político, económico, cultural, social e comercial. Um exemplo importante na consecução deste objetivo (Atland e Kabanenko, 2019), ou seja, “um projeto de construção de regiões” (Makarychev e Yatsyk, 2017)<sup>6</sup>, foi a formação do *Council of the Baltic Sea States* (CBSS), em 1992, inicialmente composto pela Rússia, Bielorrússia, Suécia, Estónia, Finlândia, Alemanha, Letónia, Lituânia, Noruega, Islândia, Polónia e pela Comunidade Europeia, cujo principal propósito era o de instituir a cooperação entre os Estados do Báltico e facilitar a comunicação dos mesmos face ao cenário internacional que se vivia.

Atualmente, o CBSS é composto por dez Estados (Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Islândia, Letónia, Lituânia, Noruega, Polónia e Suécia) e também pela UE. O objetivo principal deste fórum político intergovernamental é transformar os acordos políticos

---

<sup>6</sup> Só aquando do término da Guerra Fria, e no pós 1989, foi possível “unificar” o mar Báltico e gerar algum conforto entre a população em torno deste espaço marítimo. Embora nem sempre tenha havido um alto grau de cooperação entre os países, a construção do CBSS foi, sem dúvida, o primeiro passo e uma estratégia muito importante para o desenvolvimento daquela região.

em projetos concretos para o desenvolvimento e cooperação da região. A organização debruça-se sobre temas que envolvam a segurança ambiental, social e política. De certa forma, o propósito é resolver os problemas regionais adotando uma perspectiva global dos mesmos. Assim sendo, as três grandes prioridades do CBSS, para enfrentar os desafios do Báltico face ao novo paradigma internacional, são a “Identidade Regional, Região Sustentável e Próspera e Região Segura e Protegida”<sup>7</sup>.

É de ressaltar que com o esboço da invasão da Ucrânia pela Rússia, tanto a UE como os restantes membros do Conselho, suspenderam a Rússia e a Bielorrússia das atividades do CBSS. Esta decisão vem na sequência de Moscovo olhar para o Ocidente como um inimigo e ter dado início ao atual conflito na Ucrânia, sem justificação. Por sua vez, a Bielorrússia foi também suspensa devido ao apoio militar e político dado à Rússia. Deste modo, a visão russa não corresponde à visão que o CBSS tem para o sistema regional e internacional, pois tal como Koffi Annan referiu *”o CBSS desempenha um papel chave para ajudar a suportar uma Europa estável, democrática e próspera”*<sup>7</sup>.

Mais tarde, com os alargamentos da UE de 1995 e de 2004, esta região do Báltico é tomada como um mar interno da UE (Ganzle e Kern, 2016). Este acontecimento levou a que houvesse um maior fortalecimento da cooperação que originou uma estabilidade e um desenvolvimento político e económico entre os países do mar Báltico (Palmowski, 2009). Contudo, a Rússia, como um importante ator estratégico nesta região, viu com desconfiança este alargamento por parte da UE.

Posto isto, a cooperação na região foi instituída com dois objetivos muito claros. O primeiro assentou na comunicação e desenvolvimento entre os países, em que o alargamento de 2004 é considerado um exemplo disso mesmo, e o segundo prendeu-se com o

---

<sup>7</sup> Recuperado de: (CBSS, 2022) <https://cbss.org/about-us/cbss-the-eu-strategy-for-the-baltic-sea-region/>

envolvimento e contributo da Rússia nesta área geográfica<sup>8</sup>. Considerando o nível de importância deste ator, durante algum tempo defendeu-se que era necessário mantê-lo comprometido com os debates institucionais onde a interação com os restantes atores era crucial para preservar a interação desta região (Makarychev e Yatsyk, 2017).

Atualmente, com a guerra a decorrer, o panorama político-diplomático e securitário mudou drasticamente. Neste sentido, percebe-se claramente que a Rússia é um oponente do Ocidente e, desta forma, é impensável falar em cooperação com um Estado que não quer colaborar com os restantes atores da região.

Deste modo, esta região do mar Báltico é bastante complexa e dividida, pois a sua composição assenta em diversos movimentos culturais, étnicos, religiosos e políticos, ou seja, os países que compõem esta região têm objetivos diferentes uns dos outros<sup>9</sup>. A visão que cada um deles tem acerca de política externa e de segurança é divergente e, por isso, torna-se bastante difícil articular uma política externa de segurança comum nesta região.

Neste sentido, é urgente e essencial proteger o acesso ao mar Báltico e garantir a segurança de todos os Estados envolvidos, uma vez que as suas atividades comerciais e económicas dependem fortemente da segurança marítima do mar Báltico<sup>10</sup> (Combes, 2019).

---

<sup>8</sup> Uma vez que a Rússia é uma das grandes potências envolvidas no Báltico e que qualquer jogada política pode desencadear num conflito armado, convém gerir a geolocalização deste Estado com bastante cautela. Neste sentido, um dos propósitos é saber como cooperar com este país sem que haja um alto grau de tensão no espaço marítimo.

<sup>9</sup> Uma vez que o mar Báltico abarca nove países, é natural que a história e a cultura de cada um seja diferente em relação aos outros. Nesta lógica de identidade, e devido também à complexidade étnica, o que para um Estado possa ser uma situação muito simples de encarar ou resolver, para outro pode ser um fator ofensivo ou de ameaça.

<sup>10</sup> É pelas zonas costeiras e pelos Estados Bálticos, Finlândia, Suécia e Rússia que circulam navios que transportam gás natural, petróleo e outros tipos de recursos naturais.

Fonte: Combes, W. (2019), *Maritime security strategies for very small states: The Baltic states, In Europe, Small Navies and Maritime Security*.

São atividades essenciais para o sistema internacional funcionar e estes navios precisam de máxima proteção, daí a necessidade de haver uma estratégia de segurança neste mar. Há que minimizar o risco de conflito armado ou híbrido.

Os atores internacionais predominantes e que mais influência exercem sobre a região do Báltico são a Rússia e a UE, pois assumem papéis fundamentais nas políticas económicas, sociais e securitárias da região. A NATO é outro ator internacional muito importante na região, pois a sua presença gera uma maior estabilidade no mar Báltico, evitando confrontos entre a Rússia e o Ocidente.

Pode-se considerar ainda que fazem parte da região do mar Báltico um conjunto de estruturas institucionais que tentam estabelecer a ponte e o diálogo entre os países que compõem esta estratégia da UE, sempre com o intuito de desenvolver uma estratégia comum baseada no progresso político e económico. Para além do CBSS, exemplos destas instituições são a HELCOM - *Helsinki Commission* - e a VASAB - *Vision and Strategies around the Baltic Sea* -, para além da já mencionada EUSBSR<sup>11</sup>. A Dimensão Setentrional atua também no mar Báltico como uma política regional da UE, sendo uma política que abrange os espaços comuns entre a UE e a Rússia.

A HELCOM é uma organização intergovernamental instituída em 1974 que tem como objetivo principal a preservação e proteção do ambiente marítimo no mar Báltico. Os atores que compõem esta instituição são a Dinamarca, a Estónia, a Finlândia, a Alemanha, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a Rússia, a Suécia e a UE. Assim sendo, é através desta organização que o mar Báltico é protegido de todas as formas de poluição, de forma a preservar a diversidade biológica e promover a sustentabilidade ambiental na região. As principais áreas de atuação da HELCOM são a agricultura, a pesca, a recolha lixo marinho, as áreas marítimas protegidas, a resposta a derrames de hidrocarbonetos, etc.<sup>12</sup>

Por sua vez, a VASAB assenta na cooperação multilateral e intergovernamental entre os atores da região e tem como propósito explorar as opções políticas para o ordenamento e

---

<sup>11</sup> A EUSBSR é considerada por Ganzle (2018) como a estratégia mais complexa e completa a todos os níveis.

<sup>12</sup> Recuperado de: (HELCOM, 2022) [www.helcom.fi/](http://www.helcom.fi/)

desenvolvimento territorial do mar Báltico. Esta cooperação começou em 1992 e tem vindo a esboçar relatórios sobre o desenvolvimento territorial e a adoção de estratégias e visões para aquela região. Além disto, a VASAB funciona em parceria com o CBSS e promove o diálogo entre as instituições. Outra função desta organização é facilitar a harmonização de políticas nacionais e regionais, contribuindo para o desenvolvimento de projetos e cooperação com iniciativas da região do Báltico<sup>13</sup>.

A Dimensão Setentrional é uma política regional da UE que tem vindo a ser desenvolvida devido ao alargamento da UE até às fronteiras russas. Assim sendo, revelou-se crucial estabelecer a Dimensão Setentrional como uma política que abrange a UE, a Rússia, a Islândia e a Noruega, para dar resposta aos problemas socioeconómicos de segurança e ambientais que se fazem sentir na região do mar Báltico. Para além destes países, fazem ainda parte da Dimensão Setentrional a Bielorrússia, o Canadá e os Estados Unidos da América (EUA), como Estados observadores.

A Dimensão Setentrional tem dado prioridade a setores como a economia, a modernização de infraestruturas, a educação, a investigação científica, a protecção social, a energia e a cooperação transfronteiriça. São temas e assuntos prioritários que estão na agenda dos principais desafios da região do Báltico e norte do continente europeu.

Acima de tudo, a política da Dimensão Setentrional visa compreender um quadro de desafios comuns e solucionar estes problemas através do diálogo, da cooperação e da estabilidade dos países nórdicos, bem como das zonas marítimas comuns entre a UE e a Rússia (CE, 2006)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Recuperado de: (VASAB,2022) <https://vasab.org/>

<sup>14</sup> Recuperado de (CE, 2006) *Comunicado de Imprensa, 23 de Novembro de 2006:* [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_06\\_1616](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_06_1616)

Neste sentido, a CE tem trabalhado no desenvolvimento da EUSBSR e tem intensificado o progresso na região, contribuindo assim para uma maior estabilidade política e para o desenvolvimento económico. No entanto, esta integração ainda não foi totalmente alcançada, sendo que as prioridades e objetivos da CE se focam, fundamentalmente, em atingir uma maior prosperidade política e atratividade económica, garantir uma melhor acessibilidade aos bens e serviços e, acima de tudo, contribuir para a resolução de problemas ambientais e de segurança (Palmowski, 2009).

No entanto, apesar de todos estes esforços de contínua integração e cooperação no Báltico, os países da região continuam a apresentar enormes desafios. De acordo com o Relatório *“No time to waste. Unlocking the circular potential of the Baltic Sea Region”* (2019), destacam-se como principais adversidades, o nível ambiental, ou seja, as alterações climáticas ou a poluição do mar; os problemas económicos; e dificuldades sociais, devido a questões de emigração.

Um dos maiores obstáculos para que se possa criar uma estratégia comum nesta região é a visão divergente entre os países e as tensões ou conflitos que tem havido entre a Rússia e os Estados Europeus (Palmowski, 2009). Ademais, constatamos atualmente que o mundo vive numa drástica mudança de geoestratégica, em que as tensões mais recentes entre Rússia e Ucrânia<sup>15</sup> (Granholm, 2019) têm gerado um aumento da confrontação geopolítica entre a Rússia e o Ocidente. Todavia, no entender de Sun Tzu (2009), é essencial ser conhecedor de todas as estratégias e capacidades do adversário mas, para isso, é essencial haver uma vontade de trabalhar com outros líderes e nações e, fundamentalmente, saber compreender as diferentes visões, acabando por transformar a divergência numa aliança unificada (Mansoor e Murray, 2016).

---

<sup>15</sup> Não só a questão da Crimeia, mas também o atual conflito em 2022 entre Rússia e Ucrânia, constitui-se como um forte obstáculo para o progresso e desenvolvimento cooperativo entre os Estados do Báltico.

Além disto, está provado que as estratégias e coligações entre potências marítimas geram um equilíbrio de poderes maior e são mais estáveis do que as estratégias terrestres (Murray, 2011).

Assim sendo, surge a ideia de que uma estratégia abrangente multilateralista, que unifique os países do mar Báltico possa vir a colmatar todas as diferenças existentes, contribuindo assim para a tão desejável cooperação macrorregional. Posto isto, e caso seja bem-sucedida, esta estratégia pode desviar o foco da geopolítica do mar Mediterrâneo para o mar Báltico, não só porque o potencial e a atratividade desta região é enorme, como está em jogo a estabilidade no diálogo entre a Rússia e a UE, que é uma das divergências que gera mais problemas ao nível da segurança europeia.

#### 4.1 A Política Externa da União Europeia no Mar Báltico

A PE é entendida como a atividade de um Estado em relação ao domínio externo (Freire e Vinha, 2011). No entanto, não podemos avaliar nem classificar a PE da UE do mesmo modo que a de um Estado, pois a UE não se pode identificar como um Estado-nação, nem como uma instituição intergovernamental (Bindi, 2010). A PE da UE deve ser avaliada tendo em conta os resultados e o sucesso dentro dos EM e a sua eficácia junto da população europeia.

Apesar de existirem diversas visões sobre a PE desta instituição, este projeto de investigação irá apoiar-se na visão de Bindi e Shapiro (2010), que advoga que a PE existe na UE, pois caso contrário não seria um ator dominante na arena política, nem teria o peso que tem nos assuntos internacionais globais.

Assim sendo, partindo da visão destes autores, para se compreender esta PE tem que se ir muito além da definição e dos objetivos gerais da PESC (Política Externa de Segurança Comum) e da PCSD (Política Comum de Segurança e Defesa), pois há que entender a PE da

instituição de uma forma muito mais ampla. Ou seja, a PE não se deve restringir apenas a estas áreas de atuação, pois esta é baseada numa estratégia empreendida por um EM, com o intuito de atingir os objetivos externos através da UE, potenciando assim as relações externas tanto do próprio país como da UE. A UE beneficia disto enquanto ator no xadrez internacional (Bindi, 2010).

Desta forma, a PE da UE é definida pelo Conselho Europeu e, desde o Tratado de Lisboa, é dirigida pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e para a Política de Segurança, sendo o seu objetivo o de potenciar a eficácia da ação política da UE e dos seus propósitos no plano externo (Franco e Dennison, 2020).<sup>16</sup>

Contudo, devido ao caráter complexo desta instituição, a resolução dos problemas identificados pelos EM nem sempre decorre da melhor forma. Isto porque o processo de tomada de decisão é cauteloso, exigente e baseado na vontade dos Estados. Posto isto, uma decisão sobre qualquer matéria em PE pressupõe sempre a existência da unanimidade entre os Estados, caso contrário a solução não avança (Bindi, 2010). Em suma, se não houver consenso, não há agenda externa.

Assim sendo, a UE, como ator intervencionista nos aspetos da política internacional, tem visto enfraquecida a sua tomada de decisão devido aos sucessivos alargamentos<sup>17</sup> (Bindi, 2010). No entanto, pode transformar essa diversidade de opiniões em matérias conjuntas para que consigam resolver os problemas à escala global, de uma forma exímia, igualitária e abrangente.

Deste modo, desde o início da sua formação que a PE da UE tem tido como preocupação fundamental a preservação da paz através da resolução de conflitos, a

---

<sup>16</sup> Informação recolhida através do Tratado da UE. Artigo 15º; artigo 18º; artigo 21º e artigo 27º.

<sup>17</sup> Neste sentido, quanto mais países aderirem à UE maior complexidade de fluxos étnicos, políticos e culturais e maior será a divergência quanto aos assuntos externos e às tomadas de decisão da agenda internacional.

cooperação política e o reforço da segurança a nível internacional, sendo os seus principais valores, o respeito das liberdades fundamentais e dos direitos humanos<sup>18</sup>. A forma como interage com todos os intervenientes na arena internacional firma-se na compreensão dos problemas adjacentes, na cooperação e na diplomacia multilateral<sup>19</sup>.

A PE da UE ajudou, desta maneira, a que muitos EM de pequena e média dimensão pudessem expandir a sua rede de contactos diplomáticos, conseguindo por este meio influenciar o poder nacional e europeu junto de outros Estados e organizações internacionais (Parlamento Europeu, 2022). Exemplos destes países são a Estónia, Letónia e Lituânia, que aderiram à UE após o alargamento em 2004, e que têm vindo a aumentar o seu poder de influência, bem como a sua rede de contactos diplomáticos na esfera europeia e internacional.

Desta forma, e perante um ambiente internacional cada vez mais fragmentado e dividido, podemos destacar como atuais prioridades da UE, em matéria de PE, o combate às alterações climáticas, a evolução para uma europa mais verde, justa e digital, a resiliência económica e social e a abertura ao mundo através dos recursos diplomáticos<sup>20</sup>. Ademais, na atual conjuntura, juntamos a segurança europeia, face à ameaça russa.

A componente da segurança é das áreas que maior relevo assume na PE da UE, principalmente na Política Europeia de Vizinhança (PEV), onde a UE apoia os processos de democratização e recuperação económica nos países de Leste, e também através do serviço diplomático da UE, ou seja, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). O seu objetivo passa por gerir as relações diplomáticas e estratégicas com os países que não pertencem à UE, garantindo uma melhor segurança e defesa comum, prestar ajuda humanitária, contribuir para

---

<sup>18</sup> Recuperado de: (UE, 2022a) [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values\\_pt](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_pt)

<sup>19</sup> Esta é a visão e o lema da UE, bem como a sua posição no mundo, ou seja, no seio das relações internacionais a UE, enquanto ator determinante do sistema internacional, encontra-se presente em todos os domínios políticos que passam na agenda internacional.

<sup>20</sup> Recuperado de: (UE, 2022b) [https://europa.eu/european-union/about-eu/priorities\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/priorities_pt)

o combate das alterações climáticas e manter boas relações com os países próximos da UE ao colaborar na PEV.

Neste sentido, ao longo dos últimos anos, a UE, através destes mecanismos de defesa e segurança diplomática, manteve uma política de proximidade com a Rússia, por forma a garantir o controlo de fronteiras do crime organizado. Atualmente, esta confiança ou política de proximidade e de articulação, tem vindo a sofrer um desgaste entre ambos os atores, devido à atual crise geopolítica, materializada pela invasão da Ucrânia. Neste momento, a Rússia representa um risco para a segurança europeia e internacional, acabando por prejudicar toda a PE e de segurança da UE.

Todavia, a UE não tem um exército para efetivar a sua participação em operações de paz e conter estas ameaças. Só o consegue fazer por meio de missões da PCSD, ou em parceria com a NATO, pois a questão da segurança continua a pertencer aos Estados e, muitas vezes, tal como afirma Bindi “*o papel da UE como ator geopolítico também é frequentemente prejudicado por divisões internas*” (Tradução própria, Bindi, 2010).

Após a apresentação do quadro geral da PE da UE, podemos concluir que, como ator internacional, a UE tem características que lhe oferecem uma boa capacidade de resposta aos desafios no sistema internacional. Um exemplo deste argumento é a promulgação da Bússola Estratégica, em março de 2022. Após as recentes alterações no novo cenário internacional, a UE rapidamente buscou dar um novo impulso à PESC. A Bússola Estratégica veio reavaliar os atuais riscos geopolíticos, contando com possíveis novas ameaças, por forma a dar uma resposta rápida, eficaz, unida e coesa, garantindo mais segurança à população europeia e internacional.

Desta forma, podemos constatar que a estratégia que a UE formulou para a região do mar Báltico, em 2009, que ficou denominada por EUSBSR, é um claro exemplo de uma ação

externa realizada por parte desta instituição, a qual promove a cooperação com o Leste (Segurnin, 2013). Assim sendo, a EUSBSR integra-se na PE da UE, não só porque foi uma ação promovida por um EM no âmbito da Presidência ao Conselho da UE – a Suécia -, como também porque prioriza as mesmas preferências em matéria de PE para a região do mar Báltico, como será explicado mais adiante.

Tal como já visto anteriormente, o Báltico é marcado por ser uma região que oscila entre fases de tradição, diversidade e cooperação. Neste contexto, fazendo parte do planeamento externo da Suécia e também de alguns países Bálticos, como por exemplo da Lituânia (Ganzle e Kern, 2016), em 2009, a Suécia, decide apresentar, perante a CE, o projeto macrorregional da EUSBSR.

Este projeto macrorregional assenta num programa de desenvolvimento e cooperação entre países (Hanh, 2010) e organizações internacionais, sendo marcado por novas estratégias abrangentes. O seu objetivo principal é a conexão entre os países e a abordagem dos desafios comuns que esta região apresenta.

Os países envolvidos nesta estratégia são a Alemanha, a Dinamarca, a Polónia, a Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Finlândia e a Suécia, que pertencem à UE. Outros países a integram e não pertencem à UE, são a Bielorrússia, a Islândia, a Noruega e a Rússia (CE, 2009). Deste modo, a UE assume-se como o ator dominante nesta estratégia e a EUSBSR atua como um facilitador de comunicação entre os diversos atores da região (Ganzle, 2017b)<sup>21</sup>.

No entanto, esta estratégia representa naturalmente desafios para a formulação de políticas de governação da UE, pois revela uma nova arena política onde novos desafios de cooperação e novas políticas emergentes se desenvolvem (Ganzle e Kern, 2016). Como

---

<sup>21</sup> Ver Figura 1

exemplo, existe a gestão diplomática no diálogo com os países que incorporam a EUSBSR, mas que não são EM da UE.

Relativamente aos problemas e desafios no mar Báltico, estes são multidimensionais, daí que a cooperação entre os atores da região seja fundamental para se cumprir com todos os objetivos da EUSBSR, de forma a tornar o mar Báltico numa região segura e próspera (Tynkkynen, 2017). Neste caso, a EUSBSR tem três objetivos principais. O primeiro prende-se com a proteção ambiental, cuja finalidade é a preservação do meio ambiente e o combate às alterações climáticas<sup>22</sup>. Em segundo lugar, vem o desenvolvimento económico e social da região. E, por último, a proteção e segurança da região (Ganzle e Kern, 2016). Com o atual sistema político a resultar numa drástica mudança de estratégia de defesa, segurança e cooperação, é fundamental cada vez mais repensarmos em novas estratégias de diálogo multilateral, por forma a eliminar e conter as diversas ameaças ou problemas diplomáticos que possam surgir. Sendo que a segurança que muitas vezes é vista como um dado adquirido, rapidamente se pode degradar para um conflito.

Esta estratégia envereda por um plano de ação que pretende implementar a cooperação em todas as áreas de ação política. Destas, destacam-se o apoio à saúde, educação e turismo, o desenvolvimento energético, a proteção do mar - por forma a tornar a região mais “verde” e a melhorar o transporte marítimo – e a segurança, com o intuito de diminuir a criminalidade (Segurnin, 2013; Larçon, 2017; CE, 2009).

Este plano de ação engloba todas as prioridades em matéria de PE que foram vistas anteriormente para a UE. Posto isto, podemos afirmar que a EUSBSR alinha-se pelos mesmos desafios globais e pelas mesmas estratégias externas que a UE (CE, 2021).

---

<sup>22</sup> Este objetivo é, hoje em dia, considerado uma das principais prioridades de PE de muitos Estados e diversas organizações institucionais e não-governamentais.

A cooperação multilateral é um fator crucial nesta estratégia e, por isso, os decisores políticos adjacentes na região do mar Báltico, a par com o CBSS e a HELCOM, têm colaborado com a EUSBSR (Ganzle, 2018). O CBSS lida com questões relacionadas com a segurança, mais concretamente o combate ao crime, a segurança marítima, a segurança nuclear, a ajuda à migração e direitos humanos. O papel deste ator em colaboração com a EUSBSR foi fundamental, pois era aqui que se desenvolvia a parceria e a cooperação entre UE e Rússia (Lundin, 2013), a qual atualmente está deteriorada face à invasão da Ucrânia e às ameaças indiscriminadas que a Rússia tem feito ao Ocidente. Por sua vez, a HELCOM trata de questões relacionadas com o ambiente, bem como a promoção do equilíbrio ecológico na região.

Após várias avaliações à estratégia por parte da CE, pode-se observar que a EUSBSR é um projeto macrorregional que aposta na cooperação, na participação e no debate inclusivo e traz para a mesa de negociações áreas políticas abrangentes, tentando construir pontes de diálogo entre os diversos países que compõem a estratégia (CE, 2021).

No entanto, existem alguns problemas que a todo o momento podem espoletar algum tipo de desavença ou conflito entre a UE, a Rússia e os Estados que não pertencem à UE, mas que fazem parte da EUSBSR. Entre os principais problemas destacam-se a falta de liderança na macrorregião, a complexidade do nível de governação, o desinteresse político de alguns países, bem como a sua falta de vontade em concretizar as ações (Ganzle e Kern, 2016), o facto da Rússia se ter sentido excluída num primeiro momento do projeto (Segurnin, 2013) e a manutenção de uma postura agressiva por parte da Rússia, para com os Estados da região.

Por fim, a Noruega e a Islândia também assumem relevância geopolítica e devem ser considerados em todos os planos de ação. Apesar de já estar bastante desenvolvida, a EUSBSR precisa de ver incluída uma estratégia mais abrangente e cooperativa entre os seus

membros, por forma a estarem em sintonia e alinhados com as prioridades da região, tornando assim a região do mar Báltico mais segura para todos os atores e agentes envolvidos. A Rússia, certamente, não quer colaborar na estratégia. Por isso, é fundamental que os restantes atores estejam alinhados na política de segurança e defesa, uma vez que todos partilham da mesma perspetiva para a região do Báltico.

## 4.2 O interesse geopolítico da Rússia na região do Mar Báltico

A Rússia, tal como já referido anteriormente, é um ator de extrema importância para a região do Báltico e para a estratégia da UE – EUSBSR. Não se consegue falar desta região sem se olhar para a Rússia, ou para a importância das regiões deste Estado que estão presentes no Báltico (S. Petersburgo e Kaliningrado). Ao mesmo tempo, a EUSBSR deve tentar manter um diálogo aberto e transparente, de modo a estabelecer uma fonte de cooperação entre o Ocidente e o Leste, sempre que possível.

Contudo, desde o desfecho da Guerra Fria, e com a independência dos países Bálticos, o foco da PE da Rússia na região do mar Báltico alterou-se. No decorrer desse período, a antiga URSS adotava uma perspetiva de conflito, baseada no poderio militar. Após a consolidação democrática dos países de Leste, a ideia de Moscovo para o mar Báltico assentou num padrão de uma maior cooperação e de desenvolvimento para a região (Makarychev e Segurnin, 2017). Porém, a guerra da Ucrânia, de 2022, veio retomar a ideia que o Kremlin tinha de expandir a sua influência geopolítica através do *hard power*. Assim sendo, a NATO tem de manter a presença no Leste, principalmente nos três Estados Bálticos, pois afinal de contas a Rússia não é aliada do Ocidente.

Deste modo, o governo russo detém interesses e prioridades no mar Báltico em diversas áreas. Primeiramente, importa referir que o objetivo político de Moscovo é manter a autonomia política, independência e destacar-se sempre face à UE (Morozov, 2015, citado por

Makarychev e Yatsyk, 2017). Assim sendo, questões político-económicas e assuntos no campo da segurança são as principais prioridades da Rússia em relação à região em estudo. A Rússia pretende diversificar as fontes de energia e acelerar a transformação digital, manter uma superioridade estratégica em relação à UE com novos programas de energia e desenvolver as tecnologias (Makarychev e Yatsyk, 2017). No entanto, a perigosa ideia do expansionismo de Putin tem estado na agenda externa da Rússia e isso tem atormentado os Estados Bálticos, a Suécia e a Finlândia, pondo em causa toda a estabilidade regional.

No entender dos russos, os planos de ação política em áreas como o turismo, o meio ambiente, a cultura e educação, também são tidos em conta, no entanto, é na dimensão securitária que a PE russa tem demonstrado maior interesse (Makarychev e Segurnin, 2017). A PE de segurança russa baseia-se mais frequentemente no confronto, ao invés da cooperação.

Assim sendo, podemos afirmar que a região do Báltico revela-se fundamental para a Rússia. Primeiramente, para manter a sua “estabilidade estratégica” (Maciejewski, 2002) e fazer alinhar políticas protecionistas, de forma a promover as ideias nacionais junto dos atores desta região (Makarychev e Yatsyk, 2017). Em segundo lugar, convém-lhes manter uma certa autonomia e superioridade ao nível da energia face ao Ocidente. A Rússia vê nesta interdependência económica a tendência para a migração, a desindustrialização e o *deficit* financeiro desta região e, por isso, pretende inverter este panorama. No entanto, os Estados Bálticos não querem ser dependentes da Rússia na questão da energia e esta situação pode gerar um mal-estar. Por conseguinte, é objetivo da Rússia proceder à diminuição da capacidade financeira dos EM da UE (Makarychev e Segurnin, 2017).

Todavia, importa também ao governo de Moscovo encetar contactos políticos e diplomáticos, sobretudo com a China, pois a localização geográfica de S. Petersburgo é

deveras importante, por onde passa grande parte das rotas comerciais (Larçon, 2017). Além disso, ao estabelecer estas ligações aumenta a sua influência internacional e diminui ingerências externas nos assuntos do Báltico, como por exemplo dos EUA. Com isto, consegue ainda reforçar a sua área da segurança, o que leva a que a Europa se reforce e caminhe também para a militarização.

É de reforçar que a cooperação entre a UE e a Rússia tem sofrido oscilações ao longo dos tempos e das ocasiões, principalmente porque a Rússia sente-se ameaçada cada vez que existe algum alargamento por parte da UE, ou alguma adesão de um país do Leste à NATO. Neste sentido, é fulcral estabelecer um equilíbrio diplomático, pois só uma estratégia abrangente seria capaz de manter a Rússia como um ator estável, ou de unificar todos os países da região do Báltico para assumirem uma liderança no espaço europeu e evitar o expansionismo imponente da Rússia.

### 4.3 Diversidades e Complexos de Segurança Regional

A estratégia da UE para a região do mar Báltico tem permitido desenvolver um plano de ação baseado na cooperação e na execução de políticas comuns, de forma a concretizar objetivos ambiciosos e equilibrados para o espaço do mar Báltico. A EUSBSR tem sido encarada como uma nova forma de trabalhar em conjunto, em que o objetivo é tornar a região mais rica, atraente, competitiva e geradora de um ambiente seguro, limpo e sustentável. Neste espaço geográfico, a noção de comunidade e integração europeia deve estar presente para resolver os futuros problemas desta região.

Todavia, a região do mar Báltico é caracterizada por ser de difícil ligação ou interação entre os diversos países<sup>23</sup> (Maciejewski, 2002). Os níveis de diversidade são enormes na dimensão económica, histórica, linguística ou cultural, pois todos eles possuem uma visão

---

<sup>23</sup> Não só pelos níveis de diversidade cultural e política, como também pelos divergentes sistemas de defesa e segurança nacional de cada Estado.

diferente na forma de olhar para as relações internacionais. Apesar de permanecerem unidos e interligados pela mesma região, a heterogeneidade presente nas diferentes esferas faz com que qualquer problema, mal-entendido, ou mesmo qualquer política de cooperação nesta região afete todos os países em torno do Báltico.

Esta diversidade entre os povos é uma característica do Báltico, onde conseguimos identificar várias zonas de diferentes níveis culturais. Neste contexto, diversidade cultural tanto pode significar e atuar como um fator de unificação, como de diferenciação e gerador de conflitos na região. Por conseguinte, torna-se importante reforçar que a política da segurança é o fator-chave e o objetivo dos países para evitar tensões entre o Leste e Ocidente (Maciejewski, 2002).

Devido a estas diversidades culturais, as nações acabam por entrar em rivalidade e competição entre si<sup>24</sup>, ou seja, pode vir-se a instalar uma crescente desconfiança face ao outro, criando condições para haver um conflito (Maciejewski, 2002). Este processo pode acontecer devido não só às diferentes identidades e maneiras de pensar acerca da PE, como também ao choque entre as divergentes perceções sobre segurança (Molder, 2011). De acordo com este autor, o Báltico é uma região exposta ao perigo de crescentes tensões e conflitos, devido aos diversos complexos de segurança regional. Desta maneira, as hostilidades acabam por gerar um dilema de segurança que ocorre devido à falta de comunicação entre os atores, ao surgimento de uma desconfiança entre todos e às ameaças ao ambiente securitário (Molder, 2011). Posto isto, este dilema acontece quando um Estado aumenta e reforça a segurança, contribuindo para a diminuição relativa da segurança dos outros e, conseqüentemente, da própria região (Jervis, 1978, citado por Molder, 2011).

---

<sup>24</sup> Esta competição prende-se essencialmente com o facto das economias destes países em torno do Báltico estarem bastante dependentes do comércio marítimo internacional. Logo, o acesso e a segurança da região em estudo é essencial para garantir um equilíbrio de poderes, por forma a evitar a desconfiança e o crime organizado.

Assim sendo, segundo Molder (2011), destacam-se quatro principais complexos de segurança regional:

- a) Complexo de segurança Nórdico (composto por Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia);
- b) Complexo de segurança do Báltico (composto por Estónia, Letónia e Lituânia);
- c) Complexo de segurança Nórdico-Báltico (composto por Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia, Estónia, Letónia e Lituânia);
- d) Complexo de segurança do Mar Báltico (composto por todos mais a Alemanha, a Polónia e a Rússia).<sup>25</sup>

Estes complexos de segurança regional enfraquecem a cooperação e confirmam o aumento das disputas pelos recursos da macrorregião, comprometendo o projeto e a eficiência da EUSBSR.

Ademais, dentro da região, tal como já havia sido apontado, a EUSBSR tornou-se quase numa estratégia interna da UE, contudo, esta instituição não pode esquecer-se que tem incorporado no seu plano de ação países que não pertencem à UE, tais como a Islândia, a Noruega, a Bielorrússia ou a Rússia.

No entanto, a NATO, como ator dominante na região, não abarca todos os países deste espaço geográfico e isso contribui para que existam visões divergentes na questão da segurança. Pertencem à NATO a Alemanha, a Polónia, a Dinamarca, a Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Noruega e a Islândia. No entanto, esta situação parece estar em contínua mudança, com a Suécia e a Finlândia, a abandonarem a sua tradicional posição de neutralidade e a pedirem para integrar formalmente a NATO, devido à escalada do atual conflito na Ucrânia (Pizarro *et. al.*, 2022).

---

<sup>25</sup> Estes complexos de segurança regional do mar Báltico estão presentes no artigo do autor Molder, H. (2011), *The cooperative security dilemma in the Baltic Sea region*, Journal of Baltic Studies (pág. 152).

Todavia, a Bielorrússia e a Rússia detêm uma visão negativa, vendo a NATO não totalmente como um inimigo, mas sim como um adversário.

Em suma, podemos observar que a região do mar Báltico tem em si enraizadas bases históricas e políticas que definem as suas culturas divergentes, não tendo por isso uma identidade comum (Ganzle e Kern, 2016). No entanto, tal como acima referido, a diversidade deste espaço macrorregional também pode atuar como meio de unificação. Tanto que um dos lemas da UE é que a diversidade representa a riqueza da Europa (Maciejewski, 2002). Assim sendo, uma vez que o Báltico constitui-se como um espaço comum da UE, a contínua construção das políticas deposita esperança numa cooperação cada vez maior, onde esta vertente multilateral, que deve continuar a ser aprofundada, tem sido o elemento primordial para conseguir catapitalizar a divergência para a união (Maciejewski, 2002; Larçon, 2017; Makarychev e Segurnin, 2017).

Desta forma, o propósito das organizações e instituições internacionais<sup>26</sup> é gerir os conflitos no mar Báltico, processando a construção de uma comunidade cooperativa, onde a incidência deverá assentar nos princípios da inclusividade, pluralidade e respeito pelos direitos humanos. Apesar das diferenças étnicas encontradas, ao incutir-se um espírito multilateralista na região conseguem-se identificar e resolver os problemas comuns.

#### 4.4 A importância do Mar Báltico na comunicação entre a Rússia e a União Europeia

É, também, através do mar Báltico que a UE se cruza com a Rússia<sup>27</sup>, sendo estes dois poderosos atores do sistema global, que adotam visões opostas a respeito da política internacional. Desta forma, a região em estudo assume um papel fundamental e crucial na

---

<sup>26</sup> É de exigência fundamental a articulação da segurança marítima entre a NATO, UE, Rússia e demais organizações institucionais, como CBSS, HELCOM, VASAB ou a política regional da UE, a Dimensão Setentrional.

<sup>27</sup> As aproximações são a região de S. Petersburgo (região com uma vertente mais económica) e Kaliningrado (bastião militar russo).

comunicação que se estabelece entre a UE e a Rússia (Makarychev e Yatsyk, 2017). O contexto e a formação geopolítica desta região estão em constante transformação, pois o ambiente no mar Báltico pode a qualquer momento despontar num conflito, porque a proximidade geográfica destes atores pode culminar numa guerra regional. Isto deve-se ao facto de pertencerem ao mesmo espaço geopolítico e partilharem fronteiras e espaços marítimos.

Por isso, a política de aproximação entre a UE e a Rússia estabelece-se, por vezes, através do mar Báltico. Para a UE o objetivo é evitar qualquer disputa ou conflito com a Rússia e resolver os problemas daquela que se tornou numa “região marítima interna da UE”. Este país detém importantes regiões como S. Petersburgo e Kaliningrado, as quais se assumem como essenciais na economia e na defesa russa.

Kaliningrado é uma zona que tem fortes capacidades militares de A2/AD - “*Anti-access Area denial*”-, isto é, capacidade de negar e conter o acesso ao mar e o desenvolvimento de ações estratégicas a uma outra força opositora (Monteiro, 2016). Nas palavras do autor, o A2 “*consiste nas ações e capacidades, normalmente de longo alcance, concebidas para evitar que uma força opositora entre numa área de operações ou para atrasar essa entrada. Já o AD consiste nas ações e capacidades, normalmente de curto alcance, concebidas não para manter uma força opositora afastada, mas para limitar a sua liberdade de ação numa área de operações*”.

Desta forma, Kaliningrado é uma espécie de “escudo” ou fortaleza militar nas águas desta região e que impõe e dificulta, por meio de equipamento militar deveras sofisticado, as ações de defesa e reconhecimento da NATO, nomeadamente na zona da Polónia, Lituânia e Estónia (Berglund *et. al.*, 2019). A diversificação e modernização de material bélico por parte

da Rússia tem sido avassaladora. Neste sentido, qualquer força que se oponha ou desafie a Rússia tem a sua liberdade marítima bastante condicionada nesta área (Monteiro, 2016).

Perante este cenário, algum entendimento entre Rússia, UE, Noruega e Islândia é feito através da EUSBSR (Ganzle e Kern, 2016). Apesar de existirem outras organizações no mar Báltico – CBSS, HELCOM, VASAB ou a Dimensão Setentrional – estas não têm conseguido estabelecer uma visão comum e abrangente da região.

Assim sendo, a EUSBSR, para além de envolver parceiros externos da UE, o que faz com que a PE da instituição seja promovida (Ganzle e Kern, 2016), inclui ainda a cooperação multilateral com as demais instituições do Báltico, na medida em que nenhum outro organismo regional no mar Báltico consegue abranger tamanha comunicação e parceria como a estratégia da UE no Báltico<sup>28</sup>. Devido à relutância e desconfiança com que o Estado russo por vezes olha para os objetivos da EUSBSR (Segurnin, 2013), este país acaba por tornar difícil a articulação de políticas comuns. Por este motivo, é necessária uma estratégia que redefina a segurança entre os países no mar Báltico.

A aproximação que se desenvolveu com a Noruega, a Islândia e, em alguns momentos, com a Rússia fez com que a estratégia se assumisse como um ponto de referência entre os atores, acabando por melhorar a cooperação e a relação entre os países envolvidos (Segurnin 2013; CE, 2013; Ganzle e Kern, 2016), sendo isto possível devido ao caráter abrangente e ao diálogo multilateral da UE, apesar de toda a tensão com Moscovo.

A comunicação através da região do mar Báltico é fundamental para manter o diálogo entre o Leste e o Ocidente, pois é aqui que as políticas de cooperação podem ser compatibilizadas, de forma a resolver os problemas inerentes (Makarychev e Yatsyuk, 2017).

---

<sup>28</sup> Apesar de todos os esforços com o CBSS, HELCOM, VASAB ou a Dimensão Setentrional, nenhum destes organismos consegue tamanha proeza de abarcar todas as políticas essenciais da região com o nível e desenvolvimento da EUSBSR.

No entanto, esta área é deveras sensível, ao ponto da crise Rússia-Ucrânia ter prejudicado a cooperação macrorregional no mar Báltico. Também, por isto, é de salientar que a EUSBSR e os diversos mecanismos institucionais acima identificados assumem no mar Báltico enormes desafios de cooperação, no sentido em que originam uma complexa arquitetura de governação e desafios para as futuras políticas macrorregionais.

Ademais, a EUSBSR deve tomar cuidados redobrados na questão da segurança que tem sido a grande falha de comunicação entre todos os atores envolvidos na estratégia. Apesar de algumas tentativas, mesmo com a posição da Suécia e da Finlândia, ainda não se conseguiu chegar a um consenso na questão da segurança cooperativa para a região do Báltico, pois os países continuam a confiar na sua autonomia securitária, o que deixa o espaço marítimo ameaçado e instável para a população do mar Báltico. O diálogo bilateral entre Rússia e UE tem resultado cada vez menos para resolver esta discussão em torno do mar Báltico. Este debate persiste, uma vez que não existe uma confiança reforçada de ambos os lados (Molder, 2011). É necessário desenvolver mecanismos multilaterais através da EUSBSR, de forma a que esta independência dos países na dimensão securitária seja transformada numa interdependência reforçada. Assim sendo, considera-se ser possível chegar a um clima de integração para que se consiga viver com as diferenças em torno do Báltico.

Estas tensões agudizam-se, particularmente nas regiões fronteiriças entre os três Estados Bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia) e a Rússia, pois o facto de terem sido antigas repúblicas da URSS, ainda pesa em muitas decisões e tem sido fonte de problemas ligados à segurança, nomeadamente na questão das migrações (Larçon, 2017).

Posto isto, estes Estados sentem a necessidade de se protegerem das ameaças russas e é, por isso, crucial amenizar e apaziguar estas tensões criando um ambiente favorável e seguro com políticas abrangentes.

Desta maneira, é fundamental manter uma boa conexão e relação entre os países envolvidos na estratégia, pois o mar Báltico torna-se importante na comunicação entre a Rússia e a UE, não só para restaurar o pilar da segurança, como também para fazer a região prosperar economicamente.

Assim sendo, a não existência de ameaças na região dá aso a que se possam começar a desenvolver atividades económicas importantes, nomeadamente ao nível do comércio marítimo<sup>29</sup>.

Desta forma, os portos dos Estados Bálticos têm assumido particular destaque para a economia da região, pois grande parte da rota comercial sino-europeia-russa tem vindo a desenvolver-se por aquela região<sup>30</sup> (Larçon, 2017). Os Estados Bálticos têm sido vistos como um ponto de referência e como uma ponte de conexão entre Ocidente, Leste e Ásia.

Apesar de estarem numa posição geopoliticamente favorável para estabelecer o comércio marítimo entre a China e a Europa, os Estados Bálticos necessitam rapidamente de investimento ao nível das infraestruturas ferroviárias e portuárias, de forma a acompanhar este mercado e a gerar alternativas credíveis (Larçon, 2017).

Por sua vez, os países nórdicos têm contribuído para promover uma alta taxa de emprego na região. Além do mais, tem-se acompanhado também um investimento ao nível da educação, da ciência e da energia renovável, que tem provocado um desenvolvimento na região do mar Báltico (Grunfelder, 2016, citado por Larçon, 2017).

Por último, a Islândia é um país relevante para o desenvolvimento da região, devido não só aos seus importantes recursos naturais, como também à sua localização geográfica.

---

<sup>29</sup> Não só do comércio mas também ao nível da educação, da saúde e do turismo, considerado hoje um dos pilares fundamentais para que qualquer região se possa potenciar economicamente e diplomaticamente perante o mundo.

<sup>30</sup> A comunicação e o comércio com a China tem sido um ponto de viragem interessante de um ponto de vista económico para os Estados do Báltico.

Desta forma, a Islândia visa assegurar a segurança económica, política e militar da região, contribuindo também como um parceiro económico, e, por conseguinte, para a rota do Ártico.

Portanto, podemos concluir que o Báltico desempenha um papel fundamental na comunicação entre a Rússia e a UE, sendo que qualquer mal-estar entre estes atores pode gerar um ambiente desconfortável para todos os parceiros envolvidos na região e na EUSBSR.

## 5. A Segurança no Mar Báltico

Apesar de já muito se ter falado sobre o conceito de segurança na região do Báltico, convém reforçar que esta é ainda a dimensão onde mais problemas surgem ao nível da cooperação, principalmente entre a UE, a Rússia e a NATO. Desta forma, neste capítulo surge a necessidade de aprofundar mais o que se entende por segurança, bem como a caracterizar este conceito em torno do Báltico. É deveras importante mencionar também as ameaças que se têm vindo a desenvolver e identificar os locais da região onde podem ser encontradas estas tensões. Assim sendo, revela-se fundamental entender estes fatores e esta dimensão de segurança, por forma a contribuir para a resolução do problema securitário na região do mar Báltico.

Posto isto, com este capítulo pretende-se responder à primeira questão que surge na dissertação: Quais os desafios de segurança da região do mar Báltico, bem como as respetivas implicações que se colocam à UE para a defesa deste espaço marítimo?

A questão da segurança sempre foi entendida como proveniente ou de um determinado ator estatal ou do próprio sistema internacional, ou seja, era vista nas relações internacionais como uma abordagem que derivava apenas do Estado<sup>31</sup>, ou do conjunto dos agentes globais (Buzan e Weaver, 2003). No entanto, novas investigações foram sendo desenvolvidas e notaram que este fenómeno da segurança é bem mais complexo e assume uma variedade de níveis que não eram tidos em conta quando se falava sobre esta dimensão nas relações internacionais (Buzan e Weaver, 2003; Wyn Jones, 1999; Booth *et al.*, 2005).

Atualmente, o domínio da segurança já não diz só respeito ao sistema internacional, mas também ao indivíduo, ou seja, a segurança humana tornou-se um objeto de extrema

---

<sup>31</sup> No sentido em que as ameaças partem sempre, de um ponto de vista militar, de um Estado para outro.

importância quando se fala desta dimensão<sup>32</sup>. Também os grupos sociais, isto é, as organizações e as identidades que se foram criando, fazem parte da segurança. Ademais, também a questão da região, ou do enquadramento do “espaço geopolítico regional”,<sup>33</sup> tem sido um fator onde a dimensão securitária assume um forte destaque (Buzan e Weaver, 2003).

A securitização de uma região depende sempre do espaço geográfico onde essa região se encontra e, além disso, os desafios de segurança divergem de região para região, tanto que cada uma tem os seus complexos de segurança regional (Buzan e Weaver, 2003), ou seja, cada caso é um caso.

Apesar da segurança regional ser colocada “abaixo” da segurança internacional,<sup>34</sup> não deixa de assumir um importante papel de destaque. Pois, teoricamente, existe uma necessidade de primeiramente reforçar o local e regional, para desta forma fortalecer a segurança em todo o sistema internacional (Buzan e Weaver, 2003).

Deste modo, entender aquilo que é a segurança regional, bem como as complexidades envolvidas neste nível de análise, é determinante para contribuir para a estabilidade da ordem global. Assim sendo, vemos que o mar Báltico é uma região onde estão desenvolvidos diversos níveis de complexos de segurança regional, logo é uma zona onde têm surgido desafios securitários.

De acordo com Buzan e Weaver (2003), este debate acerca da segurança das regiões não tem sido muito aprofundado e não tem compreendido todos os detalhes e níveis de análise, porque não tem levado em conta uma abordagem abrangente na questão da segurança.

---

<sup>32</sup> Nos dias de hoje o caráter humano é uma das principais preocupações de um Estado moderno e democrático. As pessoas importam e são elas a constituição de um elemento fundamental para a existência estatal.

<sup>33</sup> Este “espaço geopolítico regional” é um ramo da dimensão da segurança, ou seja, é a segurança regional. É importante explicar e compreender porque é que esta dimensão (segurança regional) é determinante num ambiente internacional altamente globalizado.

<sup>34</sup> Na medida em que em termos securitários importa que haja um consenso e estabelecimento de paz na ordem internacional e, seguidamente, partir para a ausência de ameaças numa ordem mais localizada, no entanto segundo Buzan e Weaver (2003), na prática pode não funcionar bem dessa perspetiva.

Segundo os autores, o estudo de uma determinada região, deve ter em consideração, não só a estrutura e os poderes que estão presentes nessa região, como também deve identificar, como fatores securitários, todos os desafios e não apenas os militares.

Assim sendo, é fundamental referir que devem ser considerados como ameaças todos os perigos que envolvem o mar Báltico e a solução para resolver este problema da cooperação tem que incorporar esta avaliação da segurança, tal como expressa por Buzan e Weaver<sup>35</sup> (2003).

Após percebermos a importância da dimensão securitária numa região, pode-se fazer a pergunta: o que significa então segurança?

De acordo com Booth (2007), segurança significa a “ausência de ameaças”, ou, no entender de Sven Biscop (2004), a dimensão da segurança é a ausência de perigo, ou na sua linguagem a “condição de estar protegido”. Já para Wyn Jones (1999), este conceito representa, nada mais, nada menos, que a sensação de liberdade, ou seja, a emancipação. Esta sensação e este desejo de acabar com as ameaças é um sentimento partilhado com todos os estrategas internacionais. No entanto, a forma de pensamento de um determinado ator estatal pode não ser igual à de outro agente internacional e isso depende sempre da PE de cada Estado ou dos objetivos de cada estratégia regional.

Todavia, de acordo com Booth (2007), nunca devemos restringir a dimensão da segurança à questão da sobrevivência, pois não deve ser entendida como tal, mas sim sempre referida como uma liberdade que é garantida aos cidadãos, tal como teorizado por Sven Biscop (2004).

---

<sup>35</sup> Desta forma, nesta investigação serão tidos em conta todos os perigos e ameaças à segurança marítima no mar Báltico. Já se viu anteriormente quais os obstáculos à esfera governativa da região. Daqui em diante será debatida a segurança no Báltico partindo de um nível de análise mais amplo da questão.

Por forma a garantir uma coesão na esfera da segurança e defesa internacional e como forma de haver uma referência nesta área, a UE promulgou, em 2003, a ESS. Em 2016, procedeu a uma nova revisão deste documento, adotando uma perspetiva mais atual e global face às alterações do ambiente securitário e, atualmente, rege-se pela Bússola Estratégica, a qual se tornou numa referência neste quadro securitário europeu.

Deste modo, após diversas revisões à ESS, pode assinalar-se que, em 2016, o pensamento de segurança da UE regia-se: pela importância da colaboração entre a UE e a NATO, por forma a superar as adversidades no domínio militar, contribuindo para uma “autonomia cooperativa”; pelo reforço de uma autonomia estratégica e cooperação com os vizinhos e parceiros externos; e, pelo desenvolvimento económico e social (Federica Mogherini, 2019, citada por Parlamento Europeu, 2022). A ideia era que a UE devia assumir um compromisso global e combater as ameaças externas tais como o terrorismo, ameaças híbridas, alterações climáticas e questões de segurança energética.

Desta forma, o pensamento securitário europeu é voltado para os valores de um sistema internacional multilateral que garanta o direito internacional, o respeito pelos direitos humanos e a exigência de uma UE unida e comprometida em resolver os conflitos do xadrez internacional.

No entanto, com o regresso da guerra ao “coração da Europa”, a situação atual veio alterar radicalmente o ambiente securitário. Assim sendo, a promulgação da Bússola Estratégica veio revitalizar o aumento da capacidade militar na resposta a crises geopolíticas, antecipar e mitigar os ataques híbridos, combater as campanhas de desinformação, desenvolver e modernizar o equipamento de defesa e segurança e ainda conseguiu estabelecer uma forte cooperação com os aliados da NATO (Pizarro *et. al.*, 2022).

Apesar da crise de segurança e do ambiente hostil que se vive na Europa, a guerra da Ucrânia veio despertar o Ocidente, no sentido em que fortaleceu a união e coesão da UE, facilitou uma reaproximação da Aliança Transatlântica e emancipou a UE para uma maior autonomia estratégica, na medida em que reforçou a capacidade de defesa e fortificou a relação do pensamento securitário com a Suécia e a Finlândia, sobretudo por estes países terem pedido a adesão à NATO (Pizarro *et.al.*, 2022).

No entanto, a estratégia de segurança no Báltico, não tem tido um resultado esperado porque a resposta aos problemas e desafios da região ainda não envolve uma solução abrangente e eficaz por parte dos países. Contudo, o fortalecimento da união e coesão da UE e a postura da Rússia em não querer cooperar com os atores da região, pode levar à instituição de uma estratégia de segurança abrangente entre os países do bloco europeu, dando assim resposta às adversidades, chegando a um consenso na questão securitária entre os países que pertencem à UE, a Islândia e a Noruega.

É de frisar que os russos pretendem controlar todo o mar Báltico em termos de defesa e comércio, nomeadamente, através do destaque e importância que Kaliningrado assume em termos geopolíticos. Neste sentido, tem-se assistido a estratégias de guerra híbrida para dividir e ferir o sentimento da UE. Ademais, a Rússia tem também feito uma enorme pressão sobre a Suécia e a Finlândia para que estes dois atores não adiram a qualquer estratégia de defesa ocidental (NATO).

Logo, não tem havido uma socialização recíproca e saudável, pois a ideia da promoção de um diálogo político concreto, de modo a existir uma melhor cooperação reforçada, baseada na justiça social e económica, na gestão transfronteiriça de conflitos e na capacidade de uma maior harmonização nas políticas energéticas, não tem sido possível.

A EUSBSR tem de optar por uma estratégia de segurança em que haja um equilíbrio entre as diferentes visões europeias em causa. Desta maneira, também o compromisso político entre os diversos Estados passa a ser mais exigente, pois olham com maior responsabilidade para si na governação da região e isto gera um maior progresso para o Báltico e para a EUSBSR.

Por sua vez, como já se viu, a Rússia não tem facilitado esta interação e construção de um ambiente seguro na região. Assim sendo, não se tem construído uma comunicação construtiva neste contexto macrorregional porque a Rússia tem representado uma ameaça à segurança na região do mar Báltico (Makarychev e Segurnin, 2017).

Desta forma, também o conceito de segurança é encarado de forma diferente. Para os russos, questões de segurança envolvem unicamente domínios militares e acabam por esquecer a parte ambiental, social, cultural e humana da segurança<sup>36</sup>. Assim, interessa à Rússia fortificar o Estado politicamente, militarmente e economicamente em torno do mar Báltico. Os russos sentem-se ameaçados com a expansão da NATO e temem que o envolvimento deste ator ameace os seus interesses de segurança, mantendo por isso um caráter agressivo. Desta forma, não querem um diálogo político aberto para beneficiarem da cooperação e, por isso, estão atualmente quase isolados numa ordem internacional que é cada vez mais globalizada.

Neste sentido, a UE tem de mudar as relações geopolíticas e contribuir para uma cooperação regional de segurança na região do Báltico. Os problemas comuns devem ser resolvidos em conjunto com a Noruega e a Islândia. Só assim é possível chegar a uma comunidade de segurança no Báltico (Ekengren, 2018).

---

<sup>36</sup> Esta visão de defesa e segurança é antagónica àquela que se viu anteriormente da UE.

No entender de Bull (1977), a segurança deve ser um dado adquirido, contudo este conceito depende do poder das potências, dos acordos ou alianças, da guerra ou da paz e do equilíbrio de poder que é gerado, sobretudo numa região.

Apesar da EUSBSR ter sido um importante passo na construção de uma comunidade de segurança no Báltico e do grau de confiança entre os atores envolvidos na região ter aumentado, com a finalidade dos conflitos serem resolvidos de forma pacífica (Ekegren, 2018), a segurança no mar Báltico nunca chegou a atingir o estágio máximo (Adler e Barnett, 1988, citado por Ekegren, 2018). A diminuição das ameaças e do medo por parte do outro nunca se chegou a efetivar concretamente (Ekegren, 2018). Isto deveu-se não só ao facto de nem todas as políticas de segurança terem sido incorporadas na EUSBSR e encaradas com confiança entre os atores, como também às crises das relações entre Rússia e Ucrânia, em 2014 e em 2022, terem minado a cooperação no Báltico<sup>37</sup>.

O conflito na Ucrânia deteriorou o ambiente e o clima político entre UE e Rússia, tanto que isto afetou a segurança na região do Báltico, tornando-a mais insegura. A Rússia sentiu-se ameaçada pelas sanções impostas pelos EUA e pela UE e a sua resposta não foi favorável<sup>38</sup>. Desta forma, a cooperação económica, política e social no Báltico foi afetada, tal como as relações em torno da região com outros atores internacionais, como por exemplo o comércio entre o Báltico e a China (Larçon, 2017).

O carácter antagónico e o comportamento da Rússia para com a UE e a NATO tem dificultado a restauração da confiança entre os atores e a possibilidade de construir esta comunidade de segurança (Ekengren, 2018).

---

<sup>37</sup> Com a recente guerra entre Rússia e Ucrânia (2022), teme-se pelo agravamento da segurança no Báltico.

<sup>38</sup> Atualmente, verifica-se que também a UE, os EUA, o Reino Unido, a Austrália e o Japão, impuseram fortes sanções económicas à Rússia após esta ter invadido a Ucrânia. O comportamento tem desencadeado sérios desafios à segurança Ocidental e, no mesmo sentido, a confiança tem também sofrido uma deterioração.

De acordo com Maciekewski (2002), uma comunidade de segurança assenta numa região onde os desafios e obstáculos são resolvidos de forma pacífica através de atores estatais ou de organismos institucionais. O conflito armado e a insegurança são expressões que não fazem parte desta definição de comunidade securitária. Posto isto, uma maior integração económica e política, bem como o alinhamento de questões amplamente abrangentes, é fundamental para resolver os problemas de segurança do Báltico.

Segundo Snidal (1986, citado por Knudsen, 2017), a atividade geopolítica e securitária dos atores na região do mar Báltico é caracterizada por ter um comportamento presumível, uma vez que o desejo final destes na região é ganhar a influência internacional e o resultado torna-se previsível. Contudo, devido às atuais mudanças na arquitetura geopolítica do Báltico, bem como à diversidade dos sistemas de segurança do Báltico entre Rússia e NATO, o sentido de segurança torna-se mais forte na região. Ou seja, os problemas securitários do mar Báltico são cada vez mais imprevisíveis, sobretudo com a chegada das ameaças híbridas e, quando os atores entram num conflito maior e não conseguem prever o comportamento do outro, origina-se um ambiente mais hostil (Maciejewki, 2002).

Deste modo, torna-se crucial que o conceito de segurança na região do Báltico seja entendido de uma forma abrangente, dando importância a questões desde a economia até ao desenvolvimento social, para assim os agentes da região desenvolverem as políticas comuns e cooperarem em conjunto.

Enquanto a agenda do Báltico e da EUSBSR não responder a uma só voz e não houver uma vontade política assente na cooperação multilateral, as ameaças continuarão a aumentar. Assim sendo, a UE não deve ignorar estes perigos, devendo desta forma prestar muita atenção à segurança do Báltico para não haver uma desestabilização na segurança regional.

## 5.1 Identificação das principais ameaças à segurança

O caso da região do mar Báltico é efetivamente complexo e, por vezes, ambíguo. Os desacordos que têm surgido na região tornam-na numa zona sensível, ao invés de um espaço geoestratégico atraente. O potencial do Báltico em termos geopolíticos pode ser determinante na política internacional. A região do mar Báltico e a estratégia da UE podem representar, acima de tudo, uma oportunidade onde o debate de ideias pode resultar na construção de uma parceria a todos os níveis entre os atores da região, a qual pode ser benéfica não só na macrorregião, como também no sistema internacional.

Esta região tem um promissor futuro geoestratégico. O potencial pode ser visto pela predominância de regiões ricas em recursos naturais; pela melhoria da interajuda entre os Estados nórdicos (potencialmente mais ricos na região) e os Estados Bálticos (potencialmente mais pobres na região); pela potencial aposta da EUSBSR na melhoria dos transportes marítimos; pelo facto da localização do mar Báltico permitir o desenvolvimento de uma parceria político comercial externa; etc.

Desta maneira, e de forma a entender quais os principais desafios que a EUSBSR enfrenta atualmente, revela-se necessário compreender quais os fatores geopolíticos que ao longo das décadas foram moldando a arquitetura de segurança, bem como o cenário político em torno do Báltico.

Assim sendo, destacam-se cinco aspetos que moldaram a identidade da região. O primeiro prende-se com o desmembramento da URSS, com o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, com as transições democráticas dos países de Leste que originaram um fortalecimento na colaboração entre os países. Desta forma, o ambiente em volta do mar Báltico tornou-se mais seguro e atrativo em termos sociais e comerciais. Neste contexto, surge o segundo fator geopolítico – os alargamentos da UE em 1995 e 2004 - que geraram um

sentimento ambíguo. Ou seja, o alargamento da UE e a expansão da NATO os países da região do Báltico, motivou um desejo de cooperação e colaboração entre os Estados e, simultaneamente, criou novamente uma linha divisória entre a NATO, a UE e a Rússia (Makaryceh e Yatsyk, 2017).

No entanto é essencial referir que foi com estes alargamentos, e com a NATO como principal ator de segurança na região, que se gerou um bom nível de entendimento entre os países. Contudo, os últimos três fatores promoveram mais o conflito do que a cooperação. O terceiro grande obstáculo que a UE teve de enfrentar foi a guerra entre a Rússia e a Geórgia, em 2008, a qual afetou os países da UE no mar Báltico e os países da NATO. A quarta hostilidade foi a crise entre a Rússia e a Ucrânia, em 2014, que ainda hoje traz dissabores à EUSBSR e dificulta o seu processo. O quinto obstáculo que o xadrez internacional enfrenta atualmente e, conseqüentemente, afeta o Báltico e a EUSBSR e que muda toda a geopolítica global, é a atual guerra entre a Rússia e a Ucrânia – 2022. Por conseguinte, esta crise originou um afastamento entre a UE e a Rússia, sendo um dos principais responsáveis pelos desafios que atualmente se colocam à estratégia da UE para o Báltico.

A UE, desde que formulou a EUSBSR, sempre a viu como uma ideia para resolver os problemas desta região, baseando-se sempre no princípio da cooperação, mesmo que essa estratégia detivesse países que não pertencessem à União. A finalidade da UE era a possibilidade de construir uma macrorregião em que a integração e a implementação de políticas ambiciosas e abrangentes pudessem fazer da região do Báltico um sucesso e um exemplo para as outras estratégias macrorregionais<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> A UE, para além da EUSBSR (2009), engloba na sua génese de agenda de PE mais três estratégias macrorregionais. São elas: estratégia da UE para a região do Danúbio (EUSDR, 2011); a estratégia da UE para a região Adriática e Jónica (EUSAIR, 2014); e ainda a estratégia da UE para a região dos Alpes (EUSALP, 2016). É de ressaltar também que as quatro estratégias envolvem dezanove países que pertencem ao espaço europeu e nove que não lhe pertencem.

Após diversas avaliações e relatórios terem sido publicados a respeito do Báltico, espera-se que a EUSBSR<sup>40</sup>, como principal estratégia de cooperação, continue a proteger e aumentar a segurança na região (UE, 2010). De acordo com Lundin (2013), é essencial tornar a região como líder em segurança marítima, pois estima-se que cerca de um terço do PIB da UE seja produzido naquela área, logo a conectividade entre os diversos Estados é fundamental (UE, 2010).

É cada vez mais uma necessidade trabalhar de igual forma com os países que partilham a visão da estratégia da UE para o mar Báltico. Ainda não existe este verdadeiro caráter multilateral onde todos os Estados tenham voto na matéria e se consigam ouvir e compreender uns aos outros. O CBSS tem-se esforçado nesse sentido, contudo é preciso também haver uma vontade política para resolver as questões mais sensíveis (Ludin, 2013).

Durante os picos das crises Rússia – Ucrânia (2014 e 2022), notou-se um grande afastamento da Rússia relativamente à estratégia da UE para o Báltico, pois os russos sentiram que os seus interesses económicos e geopolíticos ficaram ameaçados. Todavia, a Rússia prossegue de forma isolada uma agenda política dentro da região do mar Báltico (Makarychev e Segurnin, 2017). Moscovo tem objetivos que em nada beneficiam a cooperação geoestratégica em torno do Báltico.

Posto isto, observa-se que se for desenvolvida na EUSBSR uma estratégia ampla, em que os países, organismos ou instituições que fazem parte da arquitetura de governação da região do mar Báltico cheguem a um consenso com políticas equilibradas e ambiciosas, sobretudo no domínio da segurança, a região pode evoluir progressivamente, elevando todo o seu potencial. Desta maneira, torna-se benéfico para o tabuleiro internacional pois a interação

---

<sup>40</sup>Fonte:(UE,2022c)[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=pt&publicationId=1387](https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=pt&publicationId=1387)

e a confiança entre os Estados em volta do Báltico geram uma diminuição de ameaças na macrorregião<sup>41</sup>.

Assim sendo, o sucesso desta área geográfica passa por firmar acordos de segurança com os países da UE, a Noruega e a Islândia, no âmbito da EUSBSR como estratégia abrangente, assentes no consenso, e que tenham um forte impacto na estratégia macrorregional desenvolvida pela UE, pois só assim se consegue garantir um ambiente seguro e estável.

A principal ameaça que envolve o Báltico é, sem dúvida, a PE que a Rússia tem levado a cabo na região. As atitudes que este ator tem tido para com os seus vizinhos, designadamente, os Estados Bálticos, têm originado uma divisão no mar Báltico. A Rússia manifesta esta postura no Báltico devido à inflexibilidade das diretrizes da sua política interna.

O governo de Moscovo teve e tende a ter problemas securitários não apenas com os Estados Bálticos, mas também com outros atores da região, como a Suécia, a Dinamarca, a Finlândia ou a Alemanha (Trenin, 2011, citado por Makarychev e Yatsyk, 2017). Tanto a Suécia, como a Finlândia, quando desenvolvem alguma atividade securitária com políticas mais próximas da NATO, são constituídas como alvos da Rússia, no sentido em que esta ameaça e pressiona imediatamente estes países. Desta forma, a região acaba por ter uma enorme complexidade, particularmente, quando é desafiada por estas disparidades de poder e diferentes *status quo* entre os Estados. Deste modo, a região do mar Báltico é cada vez mais ameaçada por estas fragmentações que têm surgido. Tanto que os países da região, como por exemplo os Estados Bálticos, têm aproveitado a oportunidade que a EUSBSR lhes tem dado para se distanciarem da Rússia.

---

<sup>41</sup> O ideal para a região o mar Báltico é a eliminação dos habituais complexos de segurança regional, ou seja, os dilemas de segurança.

Esta realidade do Báltico agrava-se ainda mais quando a questão e a percepção da segurança é vista de forma individual. As PE de segurança dos Estados que compõem a região são todas elas diferentes (Makarychev e Yatsyk, 2017) e deve, por isso, a EUSBSR incorporar uma agenda de segurança abrangente comum, por forma a superar as necessidades e as divisões que existem na região.

Logo, é natural que numa estratégia macrorregional (EUSBSR), em que cada Estado mantém a sua própria independência nas questões securitárias, sejam originados problemas comuns a todos os Estados na região, uma vez que se põe em causa o equilíbrio de poderes e são criados novos padrões de segurança.

Uma vez que a EUSBSR se rege pela “construção” de uma região e pela cooperação em projetos que geram o progresso do Báltico, a agenda política de segurança deve manter também o mesmo tipo de consenso. Certo é que a cooperação na região em estudo foi moldada pelos diversos cenários de segurança que se foram criando na região<sup>42</sup>. Ou seja, o Báltico nunca se afirmou como uma região coesa na política securitária.

Dito isto, e de acordo com a tese de Molder (2011), compreendemos porque existe um forte dilema de segurança na região do mar Báltico e porque é importante resolver este problema na comunidade internacional. Estes quatro diferentes níveis de complexos de segurança regional, acabam por ser desafios comuns a todos os países do Báltico.

A existência deste dilema de segurança dá-se sobretudo porque os países Bálticos querem manter a sua independência face à Rússia, mas sabem que têm de agir com cautela devido à proximidade geográfica, ou seja, esta relação é baseada num equilíbrio de poder<sup>43</sup>. Por outro lado, os países Nórdicos detêm os seus interesses securitários ligados aos da própria

---

<sup>42</sup> Estes cenários estão presentes no subcapítulo 4.3 do presente projeto de investigação.

<sup>43</sup> Quando a Rússia sente que a NATO enche este espaço geográfico com presenças militares, rapidamente age com exercícios militares também pressionando os Bálticos. Assim sendo, não existe confiança suficiente entre ambas as partes e isto pode originar um desequilíbrio securitário na região.

região do Báltico, tal como os países Bálticos, bem como à integração e cooperação entre os vários agentes da região.

A Alemanha e a Polónia, como atores bastantes influentes na região, possuem preocupação em resolver a sensível questão de Kaliningrado com a Rússia (Molder, 2011). O objetivo seria aproveitar a vantagem geográfica da região de Kaliningrado e criar uma espécie de triângulo entre Alemanha, Rússia e Polónia e estabelecer uma parceria de cooperação comercial e de segurança. No entanto esse propósito terá de ficar adiado devido à recente crise geopolítica, oriunda pela invasão russa à Ucrânia.

Por seu turno, a Rússia prefere manter-se afastada dessa integração do Báltico e, conseqüentemente, prefere manter a independência e uma abordagem mais conflituosa na EUSBSR, em que os interesses nacionais se sobrepõem ao padrão de cooperação (Molder, 2011) a desenvolver em torno dos Estados da região do mar Báltico.

Recentemente, o governo liderado por Putin tem responsabilizado a UE por estabelecer na estratégia macrorregional do Báltico uma vertente de integração europeia e, desta forma, dominar a região ao nível económico, político e institucional (Makarychev e Segurnin, 2017). O governo russo tem vindo a acusar a UE de ignorar a Rússia, a Bielorrússia, a Islândia e a Noruega na EUSBSR, ou seja, a Rússia como não consegue sobrepor os seus interesses nacionais na EUSBSR, afirma que o seu papel na estratégia é secundário. No entanto, para que a EUSBSR tenha sucesso, é crucial que a UE se mantenha unida, forte e coesa na questão da segurança e defesa deste espaço marítimo, para que o papel estratégico de Moscovo não dificulte a ação da UE e da NATO.

Todavia, o governo russo apenas colaborou em alguns projetos e cooperou bilateralmente na EUSBSR através do CBSS. A diplomacia russa não foi eficaz, pois, como argumenta que tem um papel secundário na região do mar Báltico em comparação com a UE,

não consegue encontrar um equilíbrio multilateral e desempenha um papel agressivo (Maraychev e Segurnin, 2017).

Estes problemas de comunicação não têm permitido que a sociedade do Báltico tenha progressos e, por isso, muitos projetos não são finalizados, devido a esta diferença de pensamento entre Estados e instituições. O conflito não deve ser o caminho para a mudança, por isso, a não cooperação ou a sobreposição de interesses nacionais, ao invés da cooperação multilateral, é identificado como uma ameaça à segurança no mar Báltico.

Contudo, não se pode arquitetar um desenvolvimento do Báltico e ignorar a Rússia, pois o conflito e as ameaças seriam ainda maiores. As políticas implementadas devem assentar, fundamentalmente, na eficácia e na construção de possíveis parcerias nalguns projetos, de modo a evitar divisões ainda maiores entre os atores da região.

Já os países nórdicos têm percorrido o caminho inverso da Rússia. A opção destes Estados é a cooperação e isto tem sido visto como um exemplo também para os restantes países em volta do Báltico (Molder, 2011).

Ao fim ao cabo, os Estados nórdicos têm contribuído para o aumento da paz e da segurança na região, possibilitando o crescimento de uma comunidade de segurança. Este sentido de segurança, no entender dos nórdicos, é mais voltado para a cooperação e liberdade, tanto que estes Estados têm conseguido manter a independência política. Por sua vez, para os Estados Bálticos a direção para se construir uma comunidade e garantir a segurança no mar Báltico passa por aumentar o seu exército e manter uma forte cooperação com a NATO (Browning e Joenniemi, 2004, citado por Makarychev e Yatsyk, 2017). Deste modo, mantêm a sua independência face à Rússia e colaboram na EUSBSR.

Posto isto, verifica-se que podemos encontrar diversas abordagens e alternativas às questões da segurança no Báltico. Logo, é fundamental juntar estes divergentes pensamentos

de PE e de segurança, optando por agrupar os desafios e problemas e resolver estes dilemas em conjunto, tal como previsto pela estratégia macrorregional.

Após se ter percebido que o principal problema de comunicação na região do mar Báltico assenta nas diferentes formas de pensar acerca da segurança, a falta de mecanismos multilaterais constitui-se também como outro exemplo de uma ameaça à segurança (Molder 2011).

O principal aspeto que dá origem a estes dilemas de segurança é que a interpretação que a Rússia e a UE têm dos conceitos de democracia, liberdade e direitos humanos é completamente divergente (Makarychev e Segurnin, 2017) e todos estes conceitos representam a segurança<sup>44</sup>.

Para além da Rússia, como ator geoestrategicamente importante no Báltico, podemos identificar como ameaça ao ambiente marítimo da região a remilitarização de Kaliningrado (Makarychev e Segurnin, 2017).

Uma vez que a Rússia está cada vez mais “longe”, quer da UE, quer da NATO, nas questões de segurança e, conseqüentemente, tem sido intransigente e hostil para com os Estados em redor do mar Báltico, tende a acrescentar e a instigar o medo e a insegurança com o reforço militar nesta zona.

Assim sendo, em vez de existir uma aproximação progressiva entre UE e Rússia, o que acontece é uma autêntica descoordenação e descontrolo. A mais recente remilitarização do exclave de Kaliningrado deu-se devido às divergências políticas e também como consequência das sanções que os EUA e a UE aplicaram à Rússia. Neste sentido, a Rússia tem aumentado a presença de militares e tem realizado atividades bélicas nesta área geográfica.

---

<sup>44</sup> Nota-se que quando os pilares e valores mais altos da sociedade (liberdade, democracia e direitos humanos) são postos em causa, é sinal que a segurança não está garantida.

Como resposta a esta ameaça à segurança de todos os cidadãos da região do mar Báltico, a NATO tem também aumentado o seu poder militar no Báltico. A presença deste ator no mar Báltico é fundamental para manter a dinâmica de segurança e conter todo o tipo de ameaças que o governo de Putin possa desencadear. A NATO atua como o principal motor de segurança militar na região, garantindo assim a integridade da população e dos territórios dos países aliados em torno do mar Báltico.

Não só a NATO sinalizou a sua presença com reforços militares, como também a UE rapidamente uniu esforços de forma a garantir uma circulação mais facilitada aos residentes de Kaliningrado (Makarychev e Segurnin, 2017). Esta política por parte da UE serviu para conter a influência russa, não fosse este ator impedir o desenvolvimento de algum projeto ambicioso da estratégia macrorregional.

Obviamente que esta questão da remilitarização não foi bem vista pelos organismos de governação do Báltico, constituindo um perigo e uma ameaça para a cooperação na região<sup>45</sup>. Esta constitui uma ameaça militar, no entanto, outras ameaças e desafios podem ser identificadas na região. No domínio da energia, tem-se assistido a uma descoordenação de políticas e a sucessivos mal-entendidos. No entanto, com a aplicação de sanções à Rússia, a Alemanha suspendeu o processo de certificação do gasoduto *NordStream2*. Certo que o preço do gás disparou por toda a Europa, mas a grande ameaça ao Báltico gera-se no sentido em que todo aquele espaço geográfico, sobretudo a Alemanha, depende da Rússia no que diz respeito à importação de gás.

Assim sendo, a ameaça energética tem-se diversificado, tornando o perigo cada vez mais real. Ou seja, o acordo foi que a região de Kaliningrado recebia abastecimento de energia da Lituânia e os países Bálticos obtinham o seu fornecimento através da Rússia.

---

<sup>45</sup> O ambiente hostil vivido entre Rússia e Ucrânia é um exemplo de que os russos não pararam de investir e reforçar os seus sistemas de ataque e armamento militar, sobretudo nesta região.

Contudo, esta cooperação pode desencadear, a qualquer momento, um conflito, pois as partes envolvidas neste acordo pensam de forma divergente. De um lado, existe o projeto russo que quer controlar toda a base de energia, através da interdependência sobre os países Bálticos. Por outro lado, os países Bálticos e os restantes atores, nomeadamente a Alemanha, têm-se debatido com esta questão mostrando-se descontentes com esta política, sendo que o projeto do Báltico anseia por garantir a independência energética face à Rússia. Assim sendo, esta ameaça energética coloca em causa toda a estabilidade na região do mar Báltico, tanto que os países Bálticos têm mantido uma abordagem de investimento em fontes alternativas, como por exemplo, energias renováveis, ou mesmo energia nuclear (Bindi, 2010). Ademais, uma das consequências da invasão da Ucrânia é o facto de um dos objetivos da UE ser a drástica redução da dependência energética da Rússia.

Este problema da segurança energética é um dos que mais pode afetar toda a comunidade de segurança no Báltico e precisa de ser resolvido o mais rápido possível. Pois, como já referido anteriormente, a região pode funcionar com todo o seu potencial se não houver uma agenda individual escondida dos países em torno do mar Báltico (UE, 2010).

Neste contexto, e como resposta ao carácter conflituoso da Rússia em querer a dependência dos países Bálticos na questão energética, pode-se observar que o Báltico e, particularmente estes Estados, têm apostado na construção de várias centrais nucleares. Desta forma, a gestão dos resíduos radioativos tem sido uma preocupação que se tem vindo a identificar como outro desafio na região do mar Báltico (UE, 2010). Mais uma vez, constata-se que a segurança nuclear também faz parte dos desafios a que a estratégia em estudo se propõe resolver.

Com o espoletar do conflito entre a Ucrânia e a Rússia (2022), tem-se assistido a um “terror nuclear”, na medida em que a Rússia tem ameaçado a utilização de armamento

nuclear. No entanto, não só a Ucrânia, mas todo o xadrez internacional e, particularmente, os países em volta do mar Báltico podem sofrer com esta ameaça. Assim sendo, a segurança nuclear é um dos fatores-chave para garantir uma maior estabilidade securitária na região.

No que diz respeito ao comércio internacional, tem-se assistido a uma crescente intensificação do tráfego marítimo na região do mar Báltico. A localização geopolítica da região joga a seu favor e é fundamental haver uma rápida modernização e progresso neste setor. Uma vez que o mar Báltico tem assumido um papel de destaque no domínio internacional, é crucial reter uma maior atenção a possíveis acidentes marítimos naquele espaço geográfico, bem como ao aumento da poluição (UE, 2010). Posto isto, a segurança ambiental e o cumprimento de metas por forma a proteger o espaço marítimo, revela-se fundamental no combate às ameaças da região.

A par do aumento de tráfego marítimo, outros desafios têm sido fundamentais para a região. O controlo de fronteiras, o crime organizado e o contrabando fazem parte da agenda das questões de segurança económica, social e marítima que mais ameaçam a região do mar Báltico.

Já na dimensão da segurança social, a questão das migrações externas, bem como o debate acerca das minorias de língua russa que se encontram na Estónia e na Letónia, são temas muito sensíveis entre os países Bálticos e a Rússia (Atland e Kabanenko, 2020; Bindi, 2010; Krickus, 2011).

Recentemente, a Rússia tem demonstrado um carácter agressivo com estes países e, por isso, denuncia o tratamento a que estes cidadãos russos têm sido sujeitos tanto na Estónia, como na Letónia. Referimo-nos ao facto de o governo de Moscovo acusar os Estados Bálticos de não fornecerem a cidadania à população de origem russa, e de discriminarem estes

cidadãos, não os considerando de igual forma (Atland e Kabanenko, 2020; Bindi, 2010; Krickus, 2011).

Além disso, os Estados Bálticos recusam declarar a língua russa como idioma oficial, ao contrário do desejo da Rússia. Deste modo, estima-se que na Estônia, bem como na Letônia, cerca de um quarto da população, 24% e 27%, respectivamente, são considerados não-cidadãos (Grigas, 2016b). No caso da Lituânia, a percentagem da minoria russa é cerca de 6%, sendo que a política deste país para com os falantes russos não é tão rígida quanto nos outros Estados Bálticos, no sentido em que para se tornarem cidadãos necessitam de obter aprovação num exame da língua oficial do país. É um problema grave que dificulta a segurança no mar Báltico, inserindo-se na dimensão da segurança social (Atland e Kabanenko, 2020).

Assim sendo, a Estônia e a Letônia sentem-se ameaçadas e inseguras e temem um ataque da Rússia a todo o momento. O perigo e a tensão aumentam quando a Rússia realiza atividades militares perto da fronteira com estes países. Neste caso, a presença da NATO nestes países é de importância extrema, de forma a garantir a integridade dos Estados Bálticos.

Estas vulnerabilidades têm recentemente gerado um clima de grande tensão, sendo que as ameaças e os ataques cibernéticos são uma realidade constante, ou seja, a guerra híbrida está em constante aceleração e o perigo é cada vez maior. Os russos estão prontos para atacar o ocidente a todo o momento (Krickus, 2011) e é necessário adotar na EUSBSR um sistema de segurança abrangente, por forma a conter estas ameaças em torno do Báltico e do sistema internacional.

A região do mar Báltico tem posto em evidência que o multilateralismo está sob uma ameaça constante (Krickus, 2011) e é preciso, mais do que nunca, voltar a esta forma de

agenda externa, de maneira a que as adversidades e obstáculos possam ser ultrapassados. A EUSBSR tem capacidades para colmatar estas lacunas adotando políticas abrangentes e, conseqüentemente, diminuindo as ameaças na região.

Ademais, o espaço geográfico do Báltico tem vindo a ficar sobrecarregado de presenças e atividades militares (Krickus, 2011). Não só a Rússia e os Aliados, como também a Suécia e a Finlândia têm gasto quantias significativas na defesa (Figueira, 2020). As Forças Armadas na região têm vindo a ampliar-se de tal forma que o risco de conflito entre a Rússia e um destes atores pode eclodir a qualquer momento (Krickus, 2011).

Contudo, a justificação para este aumento de presença militar tem a ver com o dilema de segurança. Logo, quando se verifica um alargamento militar na Rússia ou um aumento da sua agressividade, constata-se um reforço de militares da NATO na região. Posto isto, cada um pensa que o outro está a constituir uma ação negativa para a segurança da região do mar Báltico<sup>46</sup> (Krickus, 2011).

No entanto, não só na região de Kaliningrado se tem visto um crescendo na ameaça à segurança marítima e militar. Para além da remilitarização, o Báltico já foi também renuclearizado, com os mísseis que a Rússia lá colocou, de forma a fortalecer o seu sistema militar e nuclear no mar Báltico contra o ocidente (Atland e Kabanenko, 2020).

Assim sendo, a NATO, em conjunto com a Suécia e a Finlândia, têm sido as principais forças de proteção dos países do Báltico. Desta forma, o dilema de segurança e a desconfiança mútua não têm facilitado a cooperação em torno do mar Báltico, onde preocupações com a segurança político-diplomática, militar, económica, social e ambiental, têm sido uma presença constante. Logo, torna-se essencial gerir esforços para conseguir reagrupar estes problemas e resolvê-los em conjunto e não individualmente.

---

<sup>46</sup> Princípio do dilema de segurança.

## 5.2 As possíveis zonas de tensão e conflito - O Mar Báltico como uma Comunidade de Segurança Pluralista

A estratégia da UE para o mar Báltico tem sido potenciada através de instrumentos e recursos baseados no *soft power*, na medida em que os valores morais, políticos e culturais aplicados na região do Báltico têm sido maioritariamente europeus (Segurnin, 2013). Desta forma, a Rússia quer contrariar esta tendência e tem atuado de maneira conflituosa contra os países da UE, aplicando recursos baseados no *hard power*.

Posto isto, verifica-se que a cooperação multilateral entre Dinamarca, Alemanha, Polónia, Estónia, Letónia, Lituânia, Noruega e Islândia é fundamental para se criar uma comunidade de segurança na região do mar Báltico, pois, mesmo que os interesses destes atores sejam divergentes, os seus valores morais são idênticos. Tanto que o objetivo e a solução para resolver os problemas do mar Báltico, seria criar uma agenda de segurança comum abrangente, de forma a que os interesses destes países do Báltico estivessem inseridos neste plano de ação, uma vez que os desafios são comuns.

A comunidade de segurança deve ser sólida na região do mar Báltico porque é aqui que se verifica a ligação geográfica entre Rússia e UE e a proximidade geográfica cria uma maior tensão do que a distanciamento físico dos atores internacionais. Assim sendo, as fronteiras precisam de ser estáveis para o ambiente ser seguro para as populações do Báltico. Por outro lado, a temática da energia, bem como as rotas de abastecimento da mesma, faz com que este tema esteja presente na agenda da EUSBSR. Com a criação e fortalecimento de uma comunidade de segurança, a política energética é vista como um dos motivos para que se estabeleça um entendimento entre Rússia e UE (Segurnin, 2013).

Acresce que, a problemática de Kaliningrado continua como um assunto pendente que pode ser resolvido caso se consiga chegar a uma comunidade de segurança na região. Este

problema tem sido alvo de especial atenção tanto de Moscovo como de Bruxelas (Segurnin, 2013).

A proposta da UE é implementar a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital entre os EM e a região de Kaliningrado. No entanto, o entendimento acerca de liberdade de circulação da UE é muito diferente da percepção da Rússia sobre este assunto. Logo, o governo de Putin tem tentado sabotar estas tentativas da UE, pois Kaliningrado possui capacidades de A2/AD instaladas, e, por isso, a Rússia não permite um único apoio dos países europeus naquela zona, nem tão pouco soluções ocidentais.

A questão dos direitos humanos e da comunidade de falantes russos na Estónia e na Letónia é um tema muito discutido e que deve estar presente na agenda da EUSBSR. Este assunto também demonstra porque deve ser construída no mar Báltico uma comunidade de segurança.

A ameaça russa aos países Bálticos tem-se vindo a tornar cada vez mais real. Contudo, os Estados Bálticos, nomeadamente, a Estónia têm recebido diversas críticas, não só do Estado russo, como também de organismos da UE, por manter inflexível a integração das comunidades russas na sociedade (Makarychev e Segurnin, 2017).

Este obstáculo pode vir a ser resolvido de uma forma pacífica se a Estónia e a Letónia permitirem a cidadania às comunidades russas. Por outro lado, se a Rússia rumar para o mesmo lado, pode ajudar os seus cidadãos a integrarem-se na comunidade báltica, prestando-lhes auxílio no ensino da língua oficial do país em que residem<sup>47</sup> (Segurnin, 2013).

---

<sup>47</sup> Esta pode ser a principal aposta e solução por forma a colmatar o grande problema da segurança nos direitos humanos e nas minorias, as quais ainda hoje não são respeitadas por ambos os países e são “usadas” como ferramenta e mecanismo de interesse dos dois lados.

A construção de uma comunidade de segurança poderia evitar que uma guerra do género Rússia – Ucrânia, tenha alguma probabilidade de vir a acontecer entre a Rússia e os Estados Bálticos.

Outra vertente em que se consegue compreender porque é importante fortalecer o Báltico com uma comunidade de segurança, prende-se com a influência que os EUA detêm sobre os países Bálticos. Neste sentido, tanto a Polónia como os três países Bálticos têm vindo a persuadir os EUA e a NATO de que necessitam de mais forças militares e novos programas de desenvolvimento bélico para dissuadir a ameaça vinda do Leste (Segurnin, 2013). Esta é uma questão que tem vindo a ganhar força, principalmente com o agravamento da guerra entre a Rússia e a Ucrânia.

Logo, se não existe uma comunidade de segurança forte o suficiente para gerar uma confiança mútua, é normal que quando um Estado aumenta a sua força militar, porque acha que a segurança é instável em torno do Báltico, o outro Estado siga o mesmo caminho por se preocupar com a adição de forças bélicas do Estado adversário. Deste modo, percebe-se que uma agenda de segurança comum implementada por meio da EUSBSR é essencial para tornar próspera esta região em estudo.

A NATO tem também uma preocupação com uma zona que ficou denominada de *Suwalki Gap* - Corredor de Suwalki (Grigas, 2016)<sup>48</sup>. Todavia, a localização e o território de Suwalki representam uma ameaça para a NATO e um ponto de interesse para a Rússia, a qual tem vindo a ameaçar este espaço e a conseguir ter vantagem sobre a NATO (Veebel, 2019). Acima de tudo, o *Suwalki Gap* representa a passagem entre Kaliningrado (exclave russo que tem fronteira marítima com o mar Báltico) e a Bielorrússia (aliado histórico da Rússia) (Nye, 2018). O facto de ligar Kaliningrado à Bielorrússia, faz com que a Rússia use esta área

---

<sup>48</sup> Ver Mapa 4

geográfica como um corredor, para reestabelecer forças militares na região de Kaliningrado e da Bielorrússia, acabando por complicar a passagem de reforços bélicos da NATO para os países Bálticos (Atland e Kabanenko, 2020). Assim sendo, o equilíbrio do poder securitário na zona do Báltico fica desigual.



Desta maneira, o *Suwalki Gap* torna-se numa área bastante sensível, porque é um corredor que pode isolar os três membros da NATO (Estónia, Letónia e Lituânia). Ademais, a Rússia pode assumir um ataque bastante rápido, pois tem vantagens militares relativamente à NATO para defender a zona. Já a geografia e o relevo da região não se avizinham favoráveis às forças ocidentais (Fatterman, 2019).

Deste modo, em primeiro lugar, o governo russo pretende adquirir o controlo daquela faixa, por forma a sustentar a sua “estabilidade estratégica”. Em segundo lugar, quer manter a autonomia ao nível da energia, continuando a sustentar os Estados Bálticos sob dependência

---

<sup>49</sup> Fonte: Ilustração de Arin Burgess, *Military Review*, acessido: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Fetterman-O-Corredor-de-Suwalki-POR-Q3-2019.pdf>

energética e isolamento militar e económico. Em terceiro lugar, a localização geográfica de Suwalki é deveras importante, porque se a Rússia fechar o corredor consegue controlar as rotas comerciais e terrestres, aumentando assim as suas receitas económicas e diminuindo a presença do Ocidente nos assuntos externos.

Como resposta a esta ameaça, a NATO tem também aumentado o seu poder militar, porém a Rússia assume uma vantagem distinta. Primeiramente, porque tem forças militares superiores às da NATO. Em segundo lugar, Kaliningrado é deveras influente porque pode ajudar a “fechar” aquela zona, logo a Rússia tem um acesso privilegiado aos Estados Bálticos. Em terceiro lugar, a Rússia tem colocado mísseis na região, de forma a fortalecer o sistema militar e nuclear contra o Ocidente e isto mina toda a estabilidade do sistema regional e global (Scholtz, 2020; Veebel, 2019). Contudo, nota-se que não existe uma comunidade étnica russa significativa naquela região, uma vez que é habitada maioritariamente por polacos (Elak e Sliwa, 2016).

Caso conseguisse controlar a região de Suwalki, iria não só isolar os Estados Bálticos, como também fortalecer o domínio russo sobre a Bielorrússia e ameaçar a integridade territorial da Polónia (Ben Hodges, 2015, citado por Scholtz, 2020). Neste sentido, a NATO tem de manter o controlo sobre as fronteiras, por forma a garantir a estabilidade regional.

No entanto, a opinião pública nos países da Aliança é difícil de moldar, na medida em que se têm de justificar as ações militares, o que acaba por limitar a ação da instituição quando tem de intervir em situações como a guerra na Ucrânia. Por sua vez, a Rússia tem a vantagem contrária, ou seja, não tem de prestar contas à sua população (Veebel, 2019). Todavia, a resolução pacífica do problema do *Suwalki Gap* não passa pelo aumento das forças militares, mas sim pelo diálogo multilateral e pela vontade dos Estados em estabelecerem comunicação entre ambos os lados.

Assim sendo, conclui-se que o *Suwalki Gap* tem vindo a ficar sobrecarregado de presenças e atividades militares. No entanto, a NATO<sup>50</sup> deve continuar a zelar pelos seus interesses em manter a integridade física dos Aliados e conter o aumento das ameaças por parte da Rússia, uma vez que a estratégia de Putin tem tido por base ações de guerra híbrida, tornando os problemas securitários cada vez mais imprevisíveis<sup>51</sup> (Scholtz, 2020). Deste modo, pode-se afirmar que o *Suwalki Gap* é um corredor estrategicamente localizado na ótica político-militar e a Rússia pode utilizar esta faixa terrestre, iniciando aqui uma guerra contra o Ocidente.

Posto isto, percebemos porque os corredores ou faixas terrestres são irreversivelmente perigosos (Munchau, 2021), bem como a importância do *Suwalki Gap* para a segurança da Europa e do sistema internacional.

A comunicação que se tem vindo a estabelecer no Báltico não tem sido a melhor e tem originado comportamentos conflituosos, tanto que a Rússia tem transformado a região do mar Báltico numa área geográfica de conflito e de crise securitária (Atland e Kabanenko, 2020), desencadeando conflitos cada vez mais sofisticados, levando à guerra híbrida, o que impede a construção de uma comunidade de segurança.

Sendo assim, como pode a guerra híbrida prejudicar a região do mar Báltico e a EUSBSR?

Antes de mais, convém entender a definição deste fenómeno. Este conceito surge no início dos anos 2000, por Frank Hoffman, e é visto como uma nova matéria no debate

---

<sup>50</sup> De acordo com o artigo 5º do tratado constitutivo da NATO – Tratado de Washington - qualquer ameaça contra um membro da organização é considerada uma ameaça a todos os membros, logo é de interesse fundamental da NATO a proteção dos Estados Bálticos, por forma a não ficarem isolados e a não sofrerem um ataque de anexação. Outro aspeto que importa referir, é que o objetivo da NATO é também conter as ameaças e a expansão russa por forma a conseguir manter uma estabilidade internacional.

<sup>51</sup> De acordo com a Estratégia encetada por Putin, estas dinâmicas militares estão-se tornando cada vez mais perigosas e sensíveis para o ambiente internacional e a guerra Rússia – Ucrânia é um exemplo disso mesmo, na medida em que o perigo e a tensão foi tal que o Ocidente já reagiu tarde. A guerra híbrida, para além de ser imprevisível, permite ainda enganar o adversário e, desta forma, dá-se o desequilíbrio de poderes.

securitário internacional e encarado como um novo desafio na questão da segurança e defesa. Assim sendo, a guerra híbrida assenta no uso, em simultâneo, de armas convencionais, do terrorismo e da criminalidade, sendo vista como um tipo de guerra irregular, cujo objetivo é atingir alvos políticos (Monteiro, 2015). É um novo tipo de guerra que vem marcar a diferença entre aquilo que é uma guerra convencional (apenas militar) e uma guerra irregular.

A guerra híbrida tem sido associada à Rússia, nomeadamente, nos seus confrontos com a Ucrânia, em 2014 e em 2022. Desta maneira, a guerra híbrida manifesta-se em todo o tipo de ameaças à segurança e está presente nas diversas dimensões, teorizadas pela Escola de Copenhaga. Podemos constatar pela guerra entre a Rússia e a Ucrânia e compreender que, na dimensão da político-diplomática, este ator tem prosseguido com acusações à falta de legitimidade do governo ucraniano. Na dimensão económica, tem enveredado pela pressão económica e pela chantagem no domínio da energia. Na vertente social, a guerra híbrida acentua-se pelas diferenças étnicas. Na dimensão militar nota-se pelo rearmamento nuclear e na concentração de forças militares junto às fronteiras e, por último, na vertente ambiental, conclui-se que não interessa à Rússia olhar a meios para atingir os fins, logo uma catástrofe nuclear iria causar um forte prejuízo no meio ambiente.

A guerra híbrida explora as mais diversificadas formas de atacar o adversário, desde a força militar, à pressão económica, a formas de coacção física ou psicológica, o que a torna muito difícil de prever. Neste sentido, é difícil definir uma estratégia para atenuar este tipo de guerra. A principal característica da guerra híbrida é o entrosamento e envolvimento de diversificados atores, que vão desde grupos terroristas, milícias, ou criminosos que podem ser apoiados ou não por um Estado (Monteiro, 2015).

Este tipo de ataque é diferente de um conflito armado, no sentido em que o grande propósito de quem ataca, neste caso a Rússia, é prejudicar a economia e o comércio (marítimo

no caso do mar Báltico) e criar desgaste nas forças que protegem os países costeiros (Granholm, 2019). Isto serve para a Rússia conseguir aumentar a sua esfera de influência no mar Báltico, prejudicando assim todos os atores estatais e, conseqüentemente, a cooperação na EUSBSR.

Uma vez que o mar Báltico está repleto de arquipélagos, a Rússia pode controlá-los, minando o comércio e levando ao enfraquecimento político e social dos países Nórdicos (Granholm, 2019) e dos Estados Bálticos<sup>52</sup>.

Ora, as sociedades e economias em torno do mar Báltico revelam-se bastante dependentes do mar a todos os níveis, nomeadamente para as importações e exportações de produtos. Deste modo, quando existe uma rutura ou um confronto híbrido, é sinal que existe uma séria ameaça à região.

Desta forma, a guerra híbrida tem como conseqüências a degradação da credibilidade política e securitária de um Estado, o enfraquecimento das sociedades, a divisão política e social, fatores que podem vir a originar um confronto armado (Granholm, 2019).

Neste contexto, a Rússia, com a finalidade de atingir os seus objetivos e interesses na região do mar Báltico, tem tentado “fintar” a NATO com estes “novos” métodos de ataque. Estas técnicas, como por exemplo, a guerra cibernética ou a utilização da inteligência artificial para fins maliciosos (McDermott, 2017, citado por Atland e Kabanenko, 2020), têm sido cada vez mais utilizadas e desenvolvidas. A guerra híbrida gera um perigo cada vez maior, quase como uma espécie de ataque surpresa. Além disto, a dimensão deste tipo de ameaça pode ser sempre maior do que se espera.

---

<sup>52</sup> Através dos ataques cibernéticos a Rússia poderá conseguir desviar os navios de carga (Granholm, 2019).

A ameaça no Báltico é pertinente, ao ponto de 60% dos conflitos registados no mar Báltico serem identificados como sendo de “risco elevado” para a segurança da região (Atland e Kabanenko, 2020).

Posto isto, uma das grandes preocupações no Báltico prende-se com a embate, nem que seja por acidente, de forças militares, quer sejam terrestres, navais ou aéreas entre as forças russas e a NATO, a Finlândia ou a Suécia (Atland e Kabanenko, 2020).

Ademais, o objetivo da Rússia é, primeiramente, dividir a Europa; seguidamente, explorar as divisões da Aliança Atlântica; e, por fim, em caso de conflito armado, desviar as atenções dos problemas internos (Granholm, 2019).

Uma vez que a guerra híbrida abrange diversificados cenários de conflito, pondo em causa a segurança militar, político-diplomática, económica, social e ambiental de um Estado, faz sentido que a estratégia securitária a aplicar no Báltico seja abrangente no campo da segurança.

Ademais, a ilha sueca de Gotland, é um dos pontos de maior pressão e ajuntamento militar, uma vez que a relação entre Rússia e Suécia não se desenrola da melhor forma. Por um lado, a Rússia ameaça disparar mísseis sobre a ilha e, por outro lado, o país nórdico tenta aumentar o seu perímetro de defesa por forma a proteger-se da Rússia (Atland e Kabanenko, 2020).

Ainda como forma de ganhar terreno sobre a Suécia e a Finlândia e de ocupar o espaço aéreo e marítimo do mar Báltico, descodifica-se outro ponto que pode gerar alguma tensão no mar Báltico. As ilhas suecas de Aland, Gotland e Bornholm, se controladas pela Rússia, podem constituir uma espécie de “escudo” e forças avançadas de ataque e defesa russas (Granholm, 2020). O que levaria, por sua vez, a que a Rússia controlasse quase todo o mar Báltico, dificultando a ação de forças da NATO.

Figura 4 - Mapa das ilhas Bornholm, Aland e Gotland<sup>53</sup>



É certo que a Suécia tem preservado bastante a sua defesa militar nacional. Contudo, como ainda não pertence à NATO, tem atuado como força de segurança individual, acabando por ter elevados encargos na defesa, por se sentir insegura com as ameaças e pressões vindas da Rússia. Uma vez que a Suécia tem vindo a ampliar as suas forças militares, tem originado um desequilíbrio no poder securitário da região, o que faz com que os outros países em torno desta região se fortaleçam também, levando ao excesso de presenças e gastos militares no mar Báltico.

Um relatório publicado em 2015 pelo Departamento de Segurança da Lituânia, classificou a Rússia como um parceiro provocador, não confiável e que ameaça toda a estabilidade geopolítica do Báltico (citado por Atland e Kabanenko, 2020). Desta forma, pode-se observar que a região do mar Báltico sofre ainda de bastantes dilemas de integração

---

<sup>53</sup> Fonte: McCabe, R., Sanders, D., & Speller, I. (2019). *Europe, Small Navies and Maritime Security*. London: Routledge, (pp. 75).

(Molder, 2011) que precisam de ser resolvidos, por forma a originar-se uma comunidade de segurança na região do Báltico.

Assim sendo, olha-se para a Islândia e a Noruega como membros da NATO que, embora sejam parceiros económicos, não pertencem à UE. Todavia, têm colaborado nas áreas de defesa e segurança do Báltico. Por seu turno, a Dinamarca é membro da UE e da NATO, contudo preserva também muito a sua autonomia militar, no entanto, com o agravamento do ambiente securitário na Europa, este país já pediu para participar na PCSD. Ao fim ao cabo, estes três países, tal como a Polónia e também os três países Bálticos, têm confiado mais na capacidade de resposta militar dos EUA no mar Báltico do que propriamente na agenda da segurança europeia comum. Logo, uma terceira força, os EUA, acaba por se intrometer na geopolítica do Báltico. No entanto, com a Bússola Estratégica, a UE dá sinais de que está finalmente a caminhar para uma comunidade unida e coesa no âmbito securitário.

Ainda olhando para os países nórdicos, a Finlândia deteve um papel deveras importante no equilíbrio da região do Báltico, particularmente entre o Ocidente e a Rússia (Makarychev e Yatsyk, 2017). Este país desempenhou uma função de “ponte” de diálogo político e apaziguamento de conflitos (Molder, 2011; Makarychev e Yatsyk, 2017). No entanto, tal como a Suécia, recentemente pediu a adesão à NATO e quer aprofundar a colaboração com este ator, pois os valores e objetivos para a região são idênticos e distantes dos da visão russa.

Deste modo, a adoção e cooperação multilateral conjunta pode começar a funcionar, implementando uma agenda de segurança coesa, sendo mais fácil de solucionar os conflitos, uma vez que todos (à exceção da Rússia) estão a trabalhar para o mesmo objetivo.

Nesta medida, devido à proximidade fronteiriça, conclui-se que é nas regiões da periferia entre o Estado russo e outros países que acontecem as maiores tensões e conflitos na região do mar Báltico (Molder, 2011; Makarychev e Yatsyk, 2017).

Por sua vez, a Bielorrússia, como um aliado e parceiro de PE e de segurança da Rússia, está inserida nesta estratégia por meio de uma encruzilhada geográfica. Ou seja, tal como a Rússia, este país vê com desconfiança o alargamento da influência ocidental por parte da UE e da NATO. Logo, tem vindo a adotar uma postura ofensiva e tem contribuído para a sabotagem das operações de defesa e segurança da UE e da Aliança Atlântica, sendo que o faz maioritariamente por via terrestre<sup>54</sup>.

Assim sendo, observa-se que a Rússia é um ator poderoso e muito complexo a atuar na região do Báltico. A Rússia não está interessada em pertencer a nenhuma agenda de segurança ou nenhuma instituição político-militar, porque percebe que os seus interesses não são tidos em conta.

Logo, se a estratégia da UE para o mar Báltico traçasse um plano conjunto com todos os restantes atores, baseado na defesa e segurança da região, os acordos de segurança cooperativa iriam aparecer, porque o sistema é baseado no multilateralismo e na implementação de políticas abrangentes.

Desta forma, no espaço geográfico da região do mar Báltico pode vir a desenvolver-se uma agenda política, económica, cultural e humanitária que beneficie a região e todos os países em torno do Báltico.

---

<sup>54</sup> Tal como evidenciado no caso do Suwalki Gap, a Bielorrússia torna-se num território que dá acesso às tropas russas de procederem os seus exercícios militares, acabando isto por despertar insegurança em torno dos países ocidentais, e da própria EUSBSR.

É certo que a Rússia tem as suas ambições, logo, é fundamental unir esforços, a fim de construir um ambiente estável e sustentável nesta macrorregião, de forma a eliminar e minimizar o risco de conflitos (Maciejewski, 2002).

O que não pode acontecer é que o envolvimento da Rússia na região seja ditado pelas suas próprias preferências geopolíticas, dando destaque apenas às suas prioridades, ao invés de se voltar para a cooperação multilateral, ou seja, a igualdade e o consenso (Maciejewski, 2002). Para isso não suceder deve ser adotada uma política abrangente, de modo a que todos os Estados se sintam integrados e representados no Báltico.

De acordo com Deutsch (1968), quanto mais integração e sentimento de pertença a uma determinada comunidade ou região houver, mais rapidamente se desenvolve uma identidade comum e se elimina ou minimiza as hipóteses de se contrair uma guerra ou uma ameaça iminente.

Posto isto, tal como Deutsch (1968) concluiu, a integração pode gerar um consenso no domínio da dimensão securitária. Isto revela uma resolução suficientemente forte para acabar com os dilemas de integração referidos por Molder<sup>55</sup> (2011).

Deste modo, se a população se sentir segura, integrada neste ambiente e apoiada pela EUSBSR, através de uma governação de instituições sólidas, pode afirmar-se que está segura uma transição pacífica, uma vez que todos estes obstáculos comuns podem ser resolvidos sem usar a força ou o *hard power*<sup>56</sup>. A isto diz-se que a região está inserida num ambiente de uma comunidade de segurança.

A região do Báltico pode chegar a este nível de integração e colaboração entre todos os parceiros envolvidos, caso seja desenvolvida por esta ação conjunta uma forma de

---

<sup>55</sup> Dilemas referidos no ponto 4.3 do Projeto de Investigação.

<sup>56</sup> Promove-se um alto grau de confiança entre os atores do Báltico.

cooperação entre os países da UE, a Islândia e a Noruega, que ponha em evidência na EUSBSR todos os desafios comuns na região. Assim sendo, as áreas implementadas nesta agenda securitária detêm os valores do consenso, igualdade, democracia, paz, liberdade e respeito pelos direitos humanos.

A construção de uma comunidade de segurança é fundamental, por forma a garantir a paz e um ambiente estável. Se a EUSBSR conseguir manter a identidade do Báltico e uma boa estrutura de governação, a macrorregião conseguirá atingir um ambiente atrativo e respeitável (Adler e Barnett, 1998), aludindo ao progresso<sup>57</sup>.

Segundo as classificações evidenciadas por Deutsch (1968) acerca de uma comunidade de segurança, observamos que se podem distinguir dois grandes tipos: comunidade de segurança amalgamada e comunidade de segurança pluralista (Magalhães, 2012).

No caso do Báltico, a comunidade de segurança a adotar seria a pluralista, pois a amalgamada assenta num tipo de governo único ou comum, em que o processo de tomada de decisão passa exclusivamente por este órgão, sendo que este tipo de comunidade de segurança exige um alto nível de integração (Deutsch, 1968, citado por Magalhães, 2012).

Por sua vez, a comunidade de segurança pluralista seria aquela que mais sentido faria na região do mar Báltico. Esta comunidade é formada por diversos organismos políticos completamente independentes entre si, em que o processo de tomada de decisão não pertence apenas a um único membro dessa comunidade. Ou seja, todos os processos decisórios e todas as regras são implementadas e compartilhadas pelo conjunto dos diferentes Estados que compõem essa comunidade (Laporte, 2012). As decisões são tomadas pela base do consenso, igualdade e respeito mútuo.

---

<sup>57</sup> Com isto consegue-se atingir o estágio máximo de segurança (Adler e Barnett, 1998).

Assim sendo, caso na macrorregião do mar Báltico se consiga chegar a esta solução por meio da EUSBSR, será possível reduzir o medo e instaurar a confiança entre os Estados da região. Esta comunidade de segurança pluralista permite salvaguardar a independência e conter as ameaças à soberania (Maciejewski, 2002), bem como à integridade dos países da região do mar Báltico.

A capacidade para, em conjunto, os Estados conseguirem ultrapassar e reagir a ameaças externas ou internas é muito maior, porque irão contribuir para um único propósito, uma vez que falam a uma só voz. Neste sentido, é essencial manter a região unida, pois os dilemas de integração têm tendência a desaparecer nesta comunidade de segurança.

Assim sendo, os países Ocidentais do Báltico (Alemanha, Dinamarca, Estónia, Lituânia, Letónia, Polónia, Suécia, Finlândia, Noruega e Islândia) devem ter interesse nesta solução, uma vez que as ameaças e os desafios são comuns. Perante estas adversidades, o discurso que se deve seguir deve ser de cooperação entre os Estados, por forma a rumarem para o mesmo objetivo final: o progresso, a prosperidade e a segurança entre as populações do Báltico.

## 6. O potencial de uma Macrorregião

O objetivo deste capítulo é perceber as novas formas de governação que a região do mar Báltico tem proporcionado para o sistema regional. Desta forma, pretende-se dar resposta à segunda pergunta derivada e compreender até que ponto é possível existir uma cooperação entre os atores envolvidos na região em estudo.

Após o alargamento da UE, de 2004, a necessidade de construção de um projeto político em torno de Báltico tornou-se fundamental. Este contribuía para a integração dos novos Estados na UE e, conseqüentemente, aprimoraria o diálogo com Moscovo.

Durante todas estas tentativas de integração e de cooperação entre os países do Báltico, nenhuma das instituições conseguiu estabelecer uma boa conexão e comunicação na região<sup>58</sup>. Para além disto, constata-se também que nenhum projeto conseguiu estabelecer uma política sólida para o Báltico (Ganzle e Kern, 2016).

Todavia, com a estratégia da UE para o mar Báltico, foi possível estabelecer uma macrorregião, pois com o mar comum aos Estados em torno do Báltico houve a necessidade de transcender as fronteiras nacionais (Ganzle e Kern, 2016). Assim sendo, uma macrorregião é uma área que contém vários territórios e envolve diferentes e diversos países, onde os desafios e os problemas são comuns (CE, 2009).

O potencial desta macrorregião é enorme, pois o combate às adversidades, bem como a inclusão de países e Estados com mentalidades divergentes, originou um novo modelo de cooperação<sup>59</sup> (Ganzle, 2017a). Nas palavras de Hahn (2010), a macrorregião do Báltico serve

---

<sup>58</sup> Porque tanto o CBSS, a HELCOM, ou qualquer outra organização, não incluíam todos os países que pertencem ao mar Báltico, nem espelhavam os objetivos necessários para a criação de um projeto que realmente construísse uma região.

<sup>59</sup> A inovação deste espaço tem sido uma evolução; Novos projetos têm sido desenvolvidos; Os projetos existentes têm sido alvo de uma nova redefinição; Tem-se assistido ao desenvolvimento de redes (matéria de sustentabilidade e plataformas de apoio marítimo e portuário), um exemplo disto é o projeto MARSUNO – sobre questões de vigilância marítima; A EUSBSR tem conseguido um bom alinhamento e financiamento de

para inspirar outras regiões, onde os problemas comunicacionais podem trazer algum confronto e esta nova forma de encetar a geoestratégia pode trazer algum resultado positivo.

Desta forma, o projeto e a estratégia da UE para o mar Báltico é considerado como o “mais avançado da UE” (Ganzle, 2018), na medida em que é aquele que mais tem superado desafios de todo o tipo.

Com esta estratégia macrorregional, a UE pretende, acima de tudo, resolver os problemas daquela comunidade. De acordo com Struck (2019), o Báltico é um dos mares mais poluídos no mundo e o combate às alterações climáticas revela-se fundamental para a PE da UE, como já foi referido. Além disso, a resolução de conflitos nesta região contribui para aumentar a coesão social e territorial, bem como a competitividade da UE naquele espaço geográfico (Ganzle, 2018).

Desta maneira, o objetivo primordial de uma macrorregião é conduzir a uma coordenação entre os atores envolvidos e proporcionar uma integração nas diferentes políticas e no combate aos flagelos que possam afetar a região em causa.

No entanto, a implementação desta estratégia macrorregional tem assentado na política dos “Três Nãos”. A CE (2009) traçou um plano em que não era permitido qualquer financiamento para o Báltico, era proibida a criação de novos órgãos ou instituições políticas e não devia ser aumentada a legislação da UE elaborada para a região (Schymik, 2011, citado por Ganzle, 2018). Desta forma, a macrorregião em estudo providenciou um novo nível e formato na governação, bem como uma inovação na forma de implementar políticas da UE<sup>60</sup>.

---

iniciativas. (CE, 2011) *Relatório da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões – relativo à implementação da EUSBSR.*

<sup>60</sup> Com esta nova coordenação de implementação de políticas pode-se ter tornado mais difícil a articulação entre os diversos Estados em torno do mar Báltico. Além disso, o financiamento e o investimento revelam-se como pontos fulcrais para conseguir catapultar o potencial da região.

Contudo, de modo a conseguir solucionar os problemas comuns, a estratégia macrorregional necessita de financiamento que advém dos programas *Interreg* da UE (Ekengren, 2018), pois sem entrada de capital não é possível resolver as dificuldades.

Posto isto, em 2014, foi criado, em conjunto com os Estados da EUSBSR, o programa *Interreg* do mar Báltico. Pode-se observar que isto constituiu um passo importante na cooperação da região e na promoção das agendas de segurança e bem-estar social do espaço envolvente.

As principais áreas abrangidas por este programa são os transportes e os recursos naturais, áreas em que se revela fundamental manter um forte apoio à inovação por parte da UE no Báltico (Ekengren, 2018). Todos os atores são incluídos neste programa, ou seja, tanto as autoridades locais e centrais, como as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as empresas públicas e privadas, todos eles são financiados pelo *Interreg*.

Ademais, têm sido implementados diversos projetos, sendo que, em 2018, de 38 projetos desenvolvidos, a Rússia participou em 15 (Ekengren, 2018). Isto sugere que a cooperação em torno do mar Báltico começou a gerar frutos em algumas áreas, contudo ainda está bastante longe de atingir um bom nível ou grau de confiança entre os atores.

Portanto, após diversas avaliações, a CE (2013) tem concluído que estas estratégias macrorregionais têm gerado resultados positivos. Esta diferente forma de cooperação envolve um amplo campo de atores e políticas que não conseguiam ser implementadas se não fosse o potencial e a arquitetura de governação implementada pela estratégia macrorregional.

Todavia, a pergunta que se faz é: quais os fatores que permitiram que o Báltico se transformasse numa macrorregião com um enorme potencial?

Em primeiro lugar, o facto de haver um mar comum a todos os países permitiu que houvesse uma oportunidade para a construção de uma macrorregião. Em segundo lugar, o facto de haver um conjunto de Estados que detêm uma herança política e cultural diferente e, por último, o facto dos problemas que envolvem a região serem comuns e necessitarem de ser tratados em conjunto (Ganzle e Kern, 2016).

Ao fim ao cabo, esta estratégia macrorregional vai ao encontro dos objetivos políticos da UE, pois o princípio da coesão territorial e social, bem como a necessidade de integrar e enfrentar os diversos desafios em conjunto, faz parte da cultura política do quadro geral da UE.

Assim sendo, tal como referido pela CE (2013), são estas macrorregiões, ou seja, estes blocos cooperativos, que, através dos desafios abrangentes político-diplomáticos, económicos, sociais, ambientais, etc., conseguem alocar e atingir os objetivos da UE no plano externo (Ganzle e Kern, 2016).

Deste modo, ainda que a macrorregião tenha sido um facilitador de comunicação e coordenação na questão das relações externas entre os atores, a falta de liderança política e o desinteresse em colaborar coletivamente nas questões securitárias são exemplos de problemas que esta macrorregião enfrenta<sup>61</sup>.

Para além disto, a política dos “Três Nãos” também influenciou o resultado e o nível de sucesso da macrorregião, pois não bastava já haver uma assimetria política, social, económica e cultural entre os Estados (Ganzle, 2011), como também o modelo de governação político da estratégia ser de difícil e complexa administração, o que gera apatia política por parte dos atores. Também a falta de financiamento por parte da estratégia macrorregional da

---

<sup>61</sup> São estes os aspetos essenciais que precisam de ser colmatados, por forma a encontrar o melhor trilho em direção à cooperação.

UE, contribui para os desafios e obstáculos no alinhamento e condução da política na EUSBSR.

De um modo geral, o sucesso empreendido na macrorregião depende, primeiramente, da vontade política dos Estados em colaborarem nas relações externas e, em segundo lugar, da capacidade financeira dos programas *Interreg*, bem como dos países e instituições que fazem parte da estratégia (Ganzle, 2018).

Em suma, o projeto macrorregional apresentado pela CE em 2009, para a região do mar Báltico, tem tido uma avaliação positiva ao longo destes anos, por parte deste organismo da UE. Acima de tudo, a macrorregionalização tem contribuído para o estabelecimento da integração europeia, para a formulação de políticas abrangentes e tem servido para contornar os obstáculos e desafios presentes na região do mar Báltico.

É de frisar que para se conduzir a política para o Báltico é preciso haver uma colaboração coletiva e abrangente, não apenas nas áreas económica e político-militar, mas também nas áreas social e ambiental. Existem certas áreas do plano de ação que sofrem mais com o desleixo político do que outras e é crucial desenvolver esforços conjuntos para os Estados cooperarem, em todas as áreas que desafiam a estratégia macrorregional.

### 6.1 Um novo nível de governação – A cooperação para a EUSBSR enquanto projeto macrorregional

Tal como já visto anteriormente, a estratégia macrorregional assenta numa estrutura composta por diferentes países e regiões que enfrentam desafios comuns, contribuindo para o sucesso da economia, coesão social e territorial da UE (CE, 2009). Portanto, a coordenação e integração de diversos Estados e políticas abrangentes, bem como a competitividade da UE, é o que determina o êxito desta estratégia macrorregional (Ganzle, 2017b).

Assim sendo, temos visto que a região engloba uma série de instituições (Makarychev e Yatsyk, 2017), das quais destacamos o CBSS e a HELCOM (Ganzle, 2017b), que fazem parte da estratégia macrorregional e, conseqüentemente, do modelo de governação da região do mar Báltico. Ademais, temos ainda a VASAB, como organização intergovernamental, e a Dimensão Setentrional, como uma política regional da UE que se aplica no mar Báltico. Desta forma, é através destes organismos que se consegue tirar partido da cooperação entre os diversos atores da região e que estes cooperam ao nível dos transportes, infraestruturas, economia ou desenvolvimento da política ambiental (Ganzle, 2017b).

Por isso, constatamos que esta estratégia macrorregional operada no mar Báltico é um novo espaço de governação, devido à negociação e implementação de políticas na região. Deste modo, observamos que a EUSBSR se constitui como um novo desafio ou modelo de governação, tanto para a UE como para a região (Ganzle, 2018).

De acordo com Stead (2011), estas estratégias macrorregionais detêm uma configuração de governação diferente de outro tipo de estratégias e, desta forma, originam novos atores, ou seja, um novo tipo de arena política e novos desafios para governar uma região.

Segundo Ganzle (2017b; 2018), o Báltico tem uma nova arquitetura de governação, porque a estratégia que a UE tem desenvolvido não é apenas liderada pelos Estados que estão integradas na macrorregião. Também as ONG, as instituições regionais e associações da sociedade civil têm sido envolvidas nos processos de tomada de decisão da estratégia.

É de frisar que o objetivo principal desta estratégia é reafirmar e reforçar o papel da UE e tornar a região relevante e segura para todos os cidadãos e Estados do Báltico. Por isso, é deveras importante incorporar, nesta estrutura governamental da macrorregião, organizações

e atores internacionais, pois a evolução e a cooperação, bem como o sucesso dos planos de ação, dependem desta liderança de governação.

Assim, é fundamental pertencerem a este arco de governação todas estas constelações políticas, porque acabam por resolver não só os desafios e problemas comuns, como também contribuir para uma maior integração e desenvolvimento económico na região (CE, 2013). Deste modo, as estratégias macrorregionais concedem uma oportunidade para estes atores não governamentais se defenderem e apresentarem as suas propostas e os seus interesses. Portanto, as políticas a serem implementadas no Báltico serão sempre equilibradas, ambiciosas e de acordo com as necessidades da população e dos Estados.

Logo, é esperado que a EUSBSR seja uma estratégia abrangente, pois a necessidade de uns pode não ser a de outros. Contudo, o desenho estratégico deve ser amplo e justo, por forma a manter a estabilidade e a cooperação transfronteiriça na região.

Esta governação do Báltico, através da estratégia macrorregional, proporciona, acima de tudo, um espaço geográfico onde novas ideias sobre territorialidade e geoestratégia e novas formas de intervenção são tidas em conta, uma vez que a governação da região envolve um grande número de instituições e “partes interessadas” (Reihnolde, 2010, citado por Ganzle, 2018).

Tal como Ganzle (2017a, 2018) observou, estas macrorregiões dão origem e conjugam entre si diferentes níveis governamentais - *“EU macro-regions recruit existing government authorities at different levels - sub-national, national and supra-national”* – tanto que é preocupação desta administração no Báltico a implementação de novas políticas e resolução dos problemas que muitas vezes transcendem os Estados em torno da região marítima.

Posto isto, é crucial a constante busca de coordenação e de consenso entre os atores, por forma a contribuir para uma resposta eficaz e conjunta no combate aos desafios da região

do mar Báltico. De acordo com Ganzle (2017b), esta cooperação e envolvimento entre os diversos organismos regionais pode atuar como um ponto-chave para o sucesso da estratégia macrorregional da UE, pois a ampla diversidade de pontos de vista contribui para implementar políticas abrangentes e essenciais para a região em estudo.

No entanto, há que ter em conta as políticas aplicadas pela CE no Báltico que tentam evitar, a todo o custo, a constituição de uma nova instituição governamental e permanente<sup>62</sup>. Ou seja, a estratégia de governação desta macrorregião baseia-se no compromisso político entre os Estados, atores ou organismos regionais, ONGs, instituições da UE e parceiros privados que tenham interesses na região (Ganzle, 2018).

Certo é que isto origina um novo modelo e, conseqüentemente, uma nova forma de cooperação. Segundo Mitrany (1966, citado por Ganzle e Kern, 2016), a constituição de novas esferas políticas específicas que operam por meio de novas formas de cooperação podem gerar uma comunidade de segurança. Isto tem acontecido na UE (Ganzle, 2018) e seria o ideal acontecer no Báltico, ou seja, uma cooperação multilateral.

Desta forma, apesar da Rússia cooperar em algumas áreas, é necessário que haja um maior envolvimento deste parceiro e que não entre neste jogo internacional como um ator conflituoso. Um exemplo da cooperação da Rússia era através do CBSS, por forma a facilitar o diálogo entre o Ocidente e o Leste em algumas questões securitárias. No entanto, com Moscovo suspenso de participar em qualquer atividade no Conselho, a via diplomática pode ficar bastante fragilizada na comunicação entre o Ocidente e a Rússia. Contudo, com a questão da guerra Rússia – Ucrânia, o diálogo UE – Rússia tem ficado em aberto e a região do mar Báltico acaba por sofrer as conseqüências.

---

<sup>62</sup> Neste sentido, a CE tenta a todo o custo manter-se fiel à política dos “Três Nãos”, implementada aquando da criação da macrorregião em torno do Báltico.

Sendo assim, a governação no mar Báltico também tem levantado uma série de obstáculos e adversidades, na medida em que não é fácil conciliar as diferentes visões e atender a todos os problemas e interesses estratégicos individuais das partes. Se, por um lado, a estratégia macrorregional tem contribuído para a construção de objetivos da UE, bem como para a ampliação de prioridades de terceiros e cooperação entre os organismos, por outro lado, a legitimidade da mesma e a sua eficácia - devido a não haver uma estrutura de governação permanente - tem originado críticas e desavenças (Bengtsson *et al.*, 2009, citado por Ganzle, 2018).

Este arco de governação no Báltico tem, desta forma, ligado EM e parceiros institucionais da região, incluindo o setor privado e também organismos da UE. Deste modo, tem criado novas arenas políticas e a sociedade civil pode beneficiar com a abrangência e com as oportunidades que tem tido na região. Desta forma, destaca-se o papel da *Baltic Metropolises Network* (BMN) e da *Union of the Baltic Cities* (UBC), que são instituições que têm como principal finalidade a cooperação entre as metrópoles da região do mar Báltico (Ganzle, 2017b). Assim sendo, esta colaboração entre as cidades bálticas (Kern, 2001, citado por Ganzle, 2017b) pode influenciar, positivamente, a aplicação da estratégia da UE para o Báltico (Ganzle, 2017b).

Contudo, é de frisar o importante papel da CE no Báltico, bem como na governação da estratégia macrorregional. A CE desempenha um papel fundamental, fazendo o equilíbrio e a coordenação entre as políticas aplicadas na região e os atores envolvidos. No entanto, a cooperação estratégica que opera por meio da CE deve ser complementada com uma liderança forte vinda dos países signatários da EUSBSR. A chave para o sucesso da estratégia macrorregional e, conseqüentemente, da EUSBSR será um maior compromisso político e uma liderança reforçada na região, de forma a que a tomada de decisão seja mais eficaz e legítima (CE, 2013). Ou seja, os atores envolvidos nesta estratégia, incluindo os países que não

pertencem à UE, necessitam de uma maior cooperação multilateral baseada na confiança mútua, de forma a melhor gerir as prioridades para o Báltico.

Posto isto, podemos constatar que a região do mar Báltico se tornou num espaço geográfico altamente inserido no sistema internacional, baseando-se na contínua cooperação entre os Estados e atores não governamentais (Kern, 2011).

Uma vez que o modelo de governação do Báltico não é restrito aos Estados que envolvem a região, foi possível chegar-se a um “governo híbrido” (Ganzle, 2017b, 2018), pois o contexto bastante divergente da região, bem como a ideia de macrorregião, permitiu essa complexidade de governação.

Concluindo, com a implementação deste sistema transnacional é possível desenvolver uma nova forma de cooperação, baseada em novas oportunidades e novos desafios, que permite uma melhor resolução de problemas, contribuindo desta forma para a dinamização da área do Báltico.

Deste modo, esta arquitetura de governação acaba por ser benéfica para o Báltico e para a EUSBSR. Em primeiro lugar, porque os atores não governamentais também têm poder de decisão e implementação de políticas muito específicas e úteis para melhorar a qualidade de vida da população do mar Báltico<sup>63</sup>. Em segundo lugar, porque grande parte dos desafios da região coincidem com os objetivos da PE da UE e, assim, os interesses do Báltico andam alinhados com os da UE.

---

<sup>63</sup> Estes organismos e instituições não-governamentais, ou parceiros privados, podem ter uma melhor susceptibilidade relativamente aos problemas ou às necessidades da população, enquanto o Estado pode desempenhar um papel mais distante das necessidades imediatas dos cidadãos do mar Báltico.

## **7. Segurança Abrangente: um conceito e um desafio para a Estratégia da União Europeia na região do Mar Báltico**

No desenrolar deste capítulo, pretende-se dar resposta à terceira questão derivada, que se debate com a evolução do diálogo entre a UE e a Rússia, com a aplicação deste tipo de estratégia no mar Báltico. Ademais, é também neste capítulo que se pretende dar uma resposta final à questão central anteriormente lançada: Qual deve ser a estratégia da UE para o mar Báltico?

Após o desfecho da Guerra Fria, o mundo conheceu uma nova ordem internacional e um novo olhar sobre a forma de pensar as relações internacionais. Com o fim das tensões entre EUA e URSS e, conseqüentemente, com a diminuição do medo das ameaças nucleares, o conceito de segurança foi repensado. De certo modo, é precisamente na década de 1980 que este domínio teórico e prático da segurança se veio a desenvolver e a ser estudado por diversos autores (Maciejewski, 2002).

Uma vez que as relações internacionais se moldaram numa nova conjuntura internacional, surgiu também a necessidade de apresentar novos conceitos sobre a segurança e, de certa forma, abandonar a antiga teoria do conceito tradicional de segurança, uma vez que este já não conseguia espelhar, nem responder, às questões da realidade vivida.

Tal como se tem vindo a explorar, o conceito de segurança na região do mar Báltico tem de ser repensado, por forma a minimizar os conflitos que se têm vindo a instalar na região. Com a atual drástica mudança no contexto internacional, toda a estratégia da UE no Báltico deve ser repensada, tal como se tem vindo a desenrolar na sequência da aprovação da Bússola Estratégica.

Tal como visto, a região do Báltico está repleta de ameaças e representa um perigo iminente, na medida em que a todo o momento qualquer incidente entre a Rússia e a NATO

pode afetar o equilíbrio da região e, conseqüentemente, desestabilizar a ordem internacional. Assim sendo, a segurança não é um dado adquirido na região.

Logo, os atores estatais, os mecanismos de governação no mar Báltico e toda a população que se encontra nesta macrorregião, estão expostos a riscos de grande tensão. Daí a extrema necessidade de se tentar encontrar uma solução para resolver as hostilidades, em conjunto entre os Estados do Báltico. Devido ao caráter agressivo da Rússia, praticamente todos os Estados do Báltico olham para este ator como um perigo para a segurança da região e dificilmente o vêem como um parceiro estratégico. No que lhe concerne, a Rússia olha para as ações da NATO e da UE como ameaças aos seus interesses (Makarychev e Segurnin, 2017). Isto aumenta o dilema de segurança cooperativa (Molder, 2011) e diminui a confiança, impedindo o progresso dos projetos para a região (Ekengren, 2018). No entanto, poderá haver espaço para cooperar com a Rússia em questões como por exemplo, a questão energética, a social ou a ambiental.

Desta forma, o debate acerca da segurança tem sido efetivado com base em duas perspectivas teóricas. A primeira visão assenta numa perspectiva tradicional deste conceito, ou seja, que a segurança é unicamente composta pela vertente político – militar (Maciejewski, 2002) e que esta se manifesta pela capacidade bélica de um Estado. Assim sendo, o Estado é considerado o objeto central, ou seja, é a peça de referência fundamental neste domínio da segurança.

Como esta teoria envereda apenas pelo aspeto militar, não considerando a existência de outra qualquer ameaça<sup>64</sup>, o Estado torna-se assim no agente que domina todo o sistema internacional, pois é ele o único detentor de toda a capacidade estratégica militar para atuar em caso de perigo iminente.

---

<sup>64</sup> Por exemplo, não contempla a ameaça ou guerra híbrida.

Deste modo, tal como observado por Maciejewski (2002), os defensores desta abordagem argumentam que abandonar este modelo de perspectiva securitária significa que a segurança teórica e prática perde força, uma vez que só a estratégia e o planeamento militar interessam para proteger o território dos conflitos. Assim sendo, no entender da perspectiva tradicionalista, se o Estado não se encontrar em conflito militar com outro ator do sistema internacional, a sua segurança acaba por estar salvaguardada e o Estado isento de ameaças.

No entanto, de acordo com a literatura existente, teorizar acerca da segurança com um olhar focado apenas num único sentido, neste caso na segurança em termos militares, pode originar uma realidade que não é a verdadeira (Ullman, 1983).

Desta maneira, surgiu a necessidade de readaptar este conceito ao sistema internacional e trazer uma perspectiva mais ampla da segurança (Ullman, 1983). A abordagem tradicionalista, para além de retratar uma realidade que não corresponde à da verdadeira segurança, pode ser bastante perigosa por duas razões.

Em primeiro lugar, os Estados acabam por se concentrar apenas na segurança militar. Em segundo lugar, os outros conflitos não são considerados como ameaças à segurança e acabam por ser desvalorizados, logo existe uma redução das adversidades a ter em consideração<sup>65</sup> (Ullman, 1983).

Posto isto, os agentes do sistema internacional que refletem na segurança focando apenas um aspeto desta vertente, acabam por afetar toda a estabilidade, porque não compreendem que é importante perceber de que forma é que um Estado ou uma população está a ser ameaçada.

---

<sup>65</sup> O conceito de segurança tradicional é muito pouco amplo e o facto de um Estado não estar em conflito armado com outro é sinal que a segurança está salvaguardada, o que nos gera uma visão distorcida da realidade.

Desta forma, é necessário reconhecer que a segurança deve ser avaliada e tida em conta de acordo com uma abordagem mais abrangente, optando-se por valorizar determinados aspetos securitários em detrimento de outros pelas ameaças que vão aparecendo (Ullman,1983). No entanto, todas as ameaças devem ser consideradas pelos atores internacionais, pois a atual conjuntura assim o exige, face ao ambiente desafiante que se vive.

Deste modo, o conceito de segurança abrangente assume uma visão mais profunda, mais detalhada e realista da segurança (Schmidt, 2007). Sendo assim, a ampliação deste conceito é por vezes encarada como uma forma teórica anárquica<sup>66</sup>, em que tudo o que diz respeito à exposição ao perigo está incluído (Maciejewski, 2002).

No entanto, nos tempos correntes, e ainda para mais na região do mar Báltico, existe a necessidade de se conseguir aliar à ampla definição securitária uma agenda comum a todos os países cooperantes e que enveredam pela mesma visão no Báltico e na EUSBSR.

Neste contexto do Báltico, a solução deve passar por uma redefinição da agenda de segurança, em que segurança abrangente significa dar prioridade a todo o tipo de questões securitárias (Baldwin, 1997). Ou seja, na região do mar Báltico deve evoluir-se em direção a esta definição de segurança abrangente entre os Estados (Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Islândia, Letónia, Lituânia, Noruega, Polónia e Suécia) e organismos institucionais.

Posto isto, o valor atribuído à segurança deve incorporar os conceitos de igualdade, justiça, liberdade e representação. Assim, caminha-se em direção a uma cooperação multilateral que origina uma comunidade de segurança, que é o desejado para a região do mar Báltico.

---

<sup>66</sup> É fundamental um ator estatal ou institucional estar atento a todo e qualquer perigo, pois as ameaças híbridas são cada vez mais imprevisíveis de gerir e controlar. Um simples ataque cibernético pode causar enormes danos a um país, não só pela componente da segurança económica, como pela componente da segurança social ou ambiental.

As próprias catástrofes ambientais, como por exemplo os terremotos, devem ser incluídas nesta abordagem securitária (Wolfers, 1953, citado por Baldwin, 1997), logo, observa-se que o conceito está a ser expandido e que dentro do grande tema de segurança abrangente existe a segurança político-militar e diplomática, a económica, a ambiental e a social (Baldwin, 1997). São todas elas dimensões diferentes, contudo todas devem ser preservadas, porque as ameaças estão presentes em todas.

Este conceito de segurança abrangente, ao trazer e incluir esta ampla variedade de questões, faz com que o papel do Estado diminua (Maciejewski, 2002). Na visão dos tradicionalistas, a segurança abrangente acaba por minimizar o papel do Estado num sistema cada vez globalizado e torna, também, o debate securitário mais complexo (Maciejewski, 2002). Assim sendo, de acordo com a abordagem securitária militar, esta discussão torna-se complexa, na medida em que fica difícil perceber quais as ameaças eminentes e quais as prioridades que irão ser aplicadas numa estratégia (Maciejewski, 2002).

Contudo, a abordagem de uma estratégia de segurança abrangente integra e valoriza a segurança com o foco no indivíduo e não tanto no Estado como um ponto de referência securitário. Deste modo, a segurança abrangente valoriza a segurança física, o bem-estar dos indivíduos, da família, da sociedade, do próprio Estado e de outros atores inseridos num determinado cenário (Baldwin, 1997; Ullman, 1983).

Ademais, Walt (1991, citado por Schmidt, 2007) refere que, apesar de considerar a segurança abrangente como uma estratégia credível a ser tida em conta num Estado, as ameaças militares continuam a ser as que maior perigo representam para a segurança nacional<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Na medida em que a destruição de um país é bastante mais visível.

No entanto, o valor humanista presente nesta abordagem abrangente é favorável aos interesses da própria UE e representa as prioridades da instituição no domínio da PE. Além disso, uma vez que as ameaças no mar Báltico derivam de uma enorme heterogeneidade, faz todo o sentido empregar nesta região uma estratégia de segurança abrangente, por forma a resolver os problemas identificados.

Primeiramente, deve vir a segurança dos indivíduos e, por isso, as rivalidades étnicas, problemas ambientais, opressão política, etc., devem ser incluídas no Báltico como uma agenda comum. Esta ampla dimensão do conceito da segurança, para além de se focar essencialmente na segurança social, pode originar uma vasta cooperação e integração entre Estados e instituições e convergir para uma abordagem virada para a diplomacia multilateral (Biscop, 2004; Schmidt, 2007).

Desta forma, uma estratégia de segurança abrangente consegue trilhar um caminho com base na cooperação entre os atores envolvidos, sendo que, com isto, não só aumenta a segurança numa região, como também aumenta o grau de confiança entre os agentes. Estes fatores dão aso a que se consiga estabelecer um diálogo com base na transparência e na inclusão (Kuhn, 2015).

Desta maneira, tal como Schmidt (2007) observou na sua tese, diferentes níveis de heterogeneidade cultural têm uma tendência para levar a uma cultura de segurança comum. Howlett (2005, citado por Schmidt, 2007) também referiu que a proximidade geográfica pode ser um dos potenciais fatores para a evolução de uma cultura de segurança comum.

Assim sendo, apesar das diferentes culturas de segurança que se observam no Báltico, conclui-se que, com um padrão de segurança comum, a região pode ficar livre de conflitos e assim apaziguar as ameaças identificadas. Apesar de parecer um cenário difícil, observa-se,

pela literatura já estudada, que pode ser possível convergir a região do mar Báltico para uma comunidade de segurança.

Posto isto, a região do mar Báltico, por forma a converter-se pacificamente numa comunidade de segurança, deve optar por uma visão conjunta (entre os Estados que partilham da mesma forma de olhar para as relações internacionais), com base no diálogo e na cooperação entre os Estados, ao invés de manter uma agenda individualista nas questões securitárias. Como já se compreendeu, a EUSBSR envolve todas as questões e prioridades da dimensão de segurança abrangente, por isso, se esta estratégia macrorregional incluísse na sua agenda este conceito, a região do mar Báltico poderia vir a tornar-se numa região próspera e atrativa, tal como é o objetivo da CE.

### 7.1 Uma nova solução: A estratégia de segurança abrangente aplicada ao caso do Mar Báltico

Após se ter compreendido o conceito de segurança, conclui-se também que existem vários tipos de perigo e, por isso, a segurança, enquanto conceito, deve ser utilizada e aplicada na região do Báltico como uma noção ampla, uma vez que é multidimensional. Isto é, a origem de todos os desafios e adversidades à segurança assume uma forma muito complexa. Deste modo, através de um conceito de segurança abrangente incorporado na região do Báltico, consegue-se perceber e compreender melhor os vários tipos e causas de ameaças ao ambiente em estudo. Assim, o objetivo desta teoria é minimizar o impacto de todas as potenciais ameaças à segurança da UE (Biscop, 2004) e, conseqüentemente, à segurança no mar Báltico.

É necessário aplicar na região do mar Báltico uma estratégia de segurança abrangente, uma vez que, de acordo com Biscop (2004), este conceito assenta na competência e proteção dos interesses sociais, bem como na finalidade de alcançar uma estabilidade económica e política.

A solução de segurança abrangente vai ao encontro dos valores e interesses da própria UE, e das prioridades para o mar Báltico, tendo este conceito sido mesmo evidenciado na EES, de 2003 (Biscop, 2004), na EUGS, de 2016 e, mais recentemente, na Bússola Estratégica, que face ao ambiente hostil que se vive nas fronteiras da UE, reforça a prontidão, a capacidade de agir e o investimento na defesa. Desta forma, abrange todos os pilares da segurança, em especial na proteção dos cidadãos.

Daí a necessidade de ter como estratégia a segurança abrangente, pois as ameaças tanto dentro como fora da UE, são mitigadas mais facilmente. Ou seja, a estabilidade entre a UE e os países que têm uma maior proximidade geográfica com este ator (no caso da estratégia da UE para o Báltico - Rússia, Noruega e Islândia) torna-se naturalmente propensa a uma maior cooperação, estabilidade e diálogo político (Biscop, 2004).<sup>68</sup>

Assim sendo, é através da segurança abrangente que estas políticas são conduzidas por uma diplomacia multilateral e, por isso, a implementação desta estratégia por meio da EUSBSR, vai originar o progresso e prosperidade da região.

Este interesse em operar na região do mar Báltico através de uma agenda comum entre os atores envolvidos na região acaba por não ser só do interesse da UE, mas também dos restantes países, uma vez que todos tentam rumar para o mesmo sentido. A única exceção é a Rússia, pois, para já, não pretende cooperar, nem aplicar o conceito de segurança de acordo com os valores humanistas e a diplomacia multilateral. Como a segurança assume uma forma multidimensional, o interesse de todos os Estados e organismos acaba por estar representado. Ademais, a população da região do mar Báltico também acaba por se sentir mais segura, não só porque esta estratégia tem um caráter e valor humanista para com os indivíduos, como

---

<sup>68</sup> A importância da estratégia de segurança abrangente.

também porque a confiança e cooperação entre os agentes internacionais do Báltico vai sendo restaurada, para fazer frente às ameaças do Leste.

Acima de tudo, o que faz crer que esta solução é perfeitamente adequada e sustentável para resolver os conflitos, problemas e desafios na região do mar Báltico, é a afirmação de Biscop (2004), o qual refere que *“A comprehensive security strategy will therefore be able to avoid the classic 'security dilemma' of over-emphasizing threats”*. Desta forma, tal como já revelado anteriormente, uma estratégia de segurança abrangente pode originar uma comunidade de segurança para a região e resolver o problema identificado por Molder (2011), atenuando todos os complexos de segurança regional (Buzan e Weaver, 2003).

Além do mais, este conceito estabelece uma cooperação entre os restantes atores, que vai restaurar a segurança e a confiança, resolver os dilemas de integração no Báltico e defender os interesses da UE, da Islândia e da Noruega na região, uma vez que todos estes atores pensam da mesma forma. Com o recente pedido de adesão da Finlândia e da Suécia à NATO, torna-se mais fácil subscrever esta estratégia no Báltico, uma vez que os caminhos na questão da segurança tornam-se mais coesos.

No entanto, é fundamental haver uma governação eficaz e é necessário que seja a EUSBSR a incorporar este tipo de estratégia, pois este mecanismo é o mais adequado<sup>69</sup>, uma vez que esta estratégia macrorregional integra todas as bases e prioridades cruciais da região.

A forma como a estratégia de segurança abrangente atua, baseando-se nos valores fundamentais da própria UE - democracia, liberdade, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos (Biscop, 2004) -, consegue fazer com que o diálogo, a cooperação e o instinto multilateralista sejam uns importantes pilares no progresso da área geográfica em estudo.

---

<sup>69</sup> Uma vez que é a EUSBSR que constrói a ponte e o diálogo entre os atores em torno do mar Báltico, faz todo o sentido ser este mecanismo a aplicar a estratégia para a região.

Esta estratégia consegue integrar todos os Estados e instituições através da promoção de um diálogo entre si e, por isso, faz com que os atores envolvidos respeitem o compromisso político e tenham vontade de agir em conjunto<sup>70</sup>, minimizando as demais ameaças vindas da Rússia. Assim sendo, não são só as políticas e os objetivos da UE que são considerados, pois a envolvência entre os Estados é fundamental para fazer esta estratégia funcionar.

A presença militar da NATO é essencial neste plano de ação, principalmente nas zonas fronteiriças, bem como na articulação de políticas entre os Estados, por forma a haver uma cooperação e parceria e, assim, trazer de volta uma geopolítica equilibrada na região do Báltico.

No entanto, segundo Biscop (2004), o uso da força nesta estratégia de segurança abrangente é sempre visto à luz da influência para se adotar uma determinada política, ou pela parceria e cooperação entre os agentes do Báltico. O uso da força militar deve ser então o último recurso a ser utilizado numa estratégia como esta. Assim sendo, este é então o quadro que se pretende para a região do mar Báltico.

Uma vez que o sucesso desta região depende sempre do compromisso político e da vontade dos Estados em colaborar em conjunto, a UE deve fazer um esforço para unir os Estados do Báltico (Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Islândia, Letónia, Lituânia, Noruega, Polónia e Suécia) através do seu peso enquanto ator credível no carácter multilateralista no sistema internacional.

Desta forma, a abordagem de segurança abrangente integraria todas as dimensões políticas e trabalharia num aspeto fundamental que é a segurança social, ou seja, a proteção, segurança e o interesse de todos os indivíduos (Biscop, 2004). Deste modo, este assunto da

---

<sup>70</sup> A estratégia de segurança abrangente consegue desta forma colmatar os problemas anteriormente identificados na questão da governação do mar Báltico.

segurança social no Báltico pode ser tratado com melhor relevância pelo caráter do conceito utilizado na região.

Dado o potencial da região, não se deve desperdiçar esta oportunidade de se conseguir melhores resultados nas vertentes ambiental, económica, social e político-militar na região do mar Báltico, através de uma estratégia abrangente. Como o objetivo é integrar todo o tipo de políticas prioritárias na região, importa haver um sistema de governação eficaz na EUSBSR e uma harmonização de agenda dos Estados (Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Islândia, Letónia, Lituânia, Noruega, Polónia e Suécia), por forma a aumentar a eficácia e, desta maneira, alcançar os objetivos traçados inicialmente pela EUSBSR.

O caráter e a postura da Rússia na atual conjuntura internacional tornam esta estratégia ainda mais essencial. Conclui-se então que não é possível trazer a Rússia para o diálogo e para a cooperação no Báltico e, por isso, é fundamental que todos os outros Estados possam estar dispostos a trazer para o debate um plano de ação tão importante como a estratégia de segurança abrangente. Esta integração e a uniformização de políticas securitárias entre os demais atores é crucial para formar um ambiente estável e gerar então a comunidade de segurança, onde a Rússia é um claro oponente.

Esta comunidade de segurança acaba por ser a conjugação final de um instrumento de auxílio na estabilidade democrática do Báltico e do relacionamento pacífico entre os atores do mar Báltico.

Posto isto, espera-se que os problemas como a remilitarização de Kaliningrado ou os direitos e proteção das minorias, sejam resolvidos aplicando este conceito amplo de segurança, de forma a que a divergência entre os Estados acerca do que constitui uma ameaça seja atenuada com uma estratégia de segurança abrangente.

## 7.2 A relação União Europeia vs Rússia por meio da EUSBSR

A região do mar Báltico oscilou desde sempre entre o conflito e a cooperação, sendo que, mais recentemente, as tensões têm sido acentuadas (Maciejewski, 2002). As principais causas destes desentendimentos têm sido, entre outras, a crise entre a Rússia e a Ucrânia; a política ambiental e securitária da região; a questão das minorias russas que estão presentes nos países do Báltico; e as divergências que têm acontecido no que diz respeito à política da energia. Em sentido contrário, a cooperação tem sido materializada, essencialmente, com o alargamento da UE no Báltico (Makarychev e Segurnin, 2017) e o programa *Interreg* (Ekengren, 2018).

Assim sendo, a cooperação é hoje, mais do que nunca, um meio essencial para o progresso da região do mar Báltico (Ganzle, 2017b), pois com o atual contexto político em que se vive - com um mundo cada vez mais fragmentado e fragilizado, no meio de uma crise sanitária e económica sem precedentes (COVID-19) e com uma crise de geopolítica, sem justificação (Guerra Ucrânia – Rússia) - a cooperação e o multilateralismo constituem a principal solução para resolver os problemas e desafios. A primeira finalidade é a restauração da confiança, a prevenção de conflitos e a estabilidade política e democrática, sendo estas as palavras-chave a reter na situação do mar Báltico.

Deste modo, a EUSBSR é um mecanismo deveras importante na região do mar Báltico, pois a par da integração de todos os países pertencentes à UE, consegue estabelecer a cooperação com a Noruega, a Islândia e com as duas regiões da Rússia – Kaliningrado e S. Petersburgo (Ganzle, 2017b). Sendo assim, a EUSBSR contribui não só para firmar uma maior estabilidade interna no Báltico, como também enfatiza a conexão e o estabelecimento de contactos políticos e económicos com outros Estados exteriores ao Báltico (Ganzle, 2017b).

A cooperação entre UE e Rússia necessita de ser mais reforçada, sendo vital que haja pelo menos um entendimento nas fronteiras da Rússia com os países Bálticos. Apesar de haver um grande ceticismo, acredita-se que seja possível chegar a um entendimento na dimensão da segurança na região entre a UE e a Rússia, através desta solução apresentada. As oportunidades de cooperação acautelam os conflitos militares (Makarychev e Yatsyk, 2017), logo um mínimo consenso que seja entre UE e Rússia será revigorante para o Báltico.

Os Estados em conjunto devem resolver os desafios e obstáculos anteriormente identificados e o facto de ser possível, através da estratégia de segurança abrangente, fazer com que a Rússia se mantenha estável e envolvida com os Estados do Báltico, resulta numa oportunidade crucial para a geopolítica internacional, uma vez que torna o governo de Moscovo num ator mais previsível a atuar no cenário externo, prevendo os perigos que daí possam vir a surgir (Makarychev e Yatsyk, 2017).

Os esforços para promover a cooperação e o diálogo são os pontos fortes desta estratégia, por isso, apesar de se concluir que não podemos confiar na inclusão da Rússia nesta estratégia, devido ao cenário de confrontação entre UE e Rússia, é fundamental que os atores da estratégia de segurança abrangente cooperem com a Rússia em áreas como a segurança ambiental, segurança energética e a segurança social.

A política ambiental tem sido um tema onde tem havido uma forte preocupação, especialmente entre os países nórdicos (Makarychev e Yatsyk, 2017) e toda a envolvente da UE.

Neste sentido, por forma a tornar o ambiente mais sustentável no mar Báltico, e fazendo a política ambiental parte de qualquer estratégia de segurança abrangente e, consequentemente, da EUSBSR, é fundamental haver uma agenda comum acerca deste assunto envolvendo a Rússia. A região do mar Báltico tem uma cidade estrategicamente

importante para a Rússia - S. Petersburgo -, na qual passa uma grande quantidade de navios de carga e transporte, logo é do interesse da Rússia querer cooperar nesta dimensão securitária.

No que respeita à segurança energética, a UE não tem poupado esforços para se tornar cada vez mais independente da Rússia neste domínio. No entanto, até este objetivo não estar concretizado, é necessário instruir esta parceria, por forma a que a população europeia não fique prejudicada. Com isto, conclui-se que é tanto do interesse da UE como da Rússia que haja um entendimento neste nível securitário através da referida estratégia.

Já na dimensão da segurança social, a relação entre UE e Rússia é essencial para a estratégia funcionar. A articulação de políticas sociais e humanas revela-se crucial, não só porque o indivíduo é considerado como o ponto de referência securitário na estratégia de segurança abrangente, como também se constitui fundamental arranjar uma solução para as minorias que se encontram nas fronteiras entre os Estados Bálticos e a Rússia.

A presença dominante da UE no Báltico, e o facto do mar Báltico se ter tornado um mar interno desta instituição, deve ser um dos motivos para que se fortaleça a cooperação entre os países do bloco europeu e estes subscrevam uma estratégia de segurança abrangente, ainda para mais num mundo pós 24 de fevereiro. Para esse fim, serve a estratégia de segurança abrangente, que visa desenhar um amplo quadro no domínio da cooperação.

Apesar das culturas e pensamentos de PE e segurança serem diferentes no Báltico, esta nova solução pode jogar com o poder e influência da Rússia no sistema internacional. Ou seja, uma vez que todos os atores se encontrem unidos e coesos por uma política de segurança comum para fazer face aos interesses russos, a Rússia percebe que está claramente sozinha e isolada do outro lado do campo geopolítico. Logo, caso se torne num ator mais agressivo no Báltico, a UE estará pronta para contra-atacar e responder aos vários níveis de ameaça. Assim

sendo, esta estratégia não só acautela as ameaças, como, em caso de perigo eminente, a resposta será rápida, eficaz e unida por parte dos países ocidentais, uma vez que é do seu interesse manter o progresso da região do mar Báltico, partilhando assim uma visão conjunta ocidental.

A estratégia de segurança abrangente promove também um alto grau de confiança entre os parceiros em jogo neste xadrez do Báltico, logo, tanto os Estados Bálticos, como a Polónia, a Alemanha, a Dinamarca, a Noruega e a Islândia, passam a ser vistos como verdadeiros aliados na questão da defesa e segurança. Em sentido contrário, a Rússia vê a sua influência e o seu pensamento expansionista no Báltico ser diminuído.

Assim sendo, a pressão que existe da Rússia sobre estas regiões pode vir a ser menor, porque todos os Estados estão englobados numa estratégia que opera por meio do diálogo, cooperação e ações de diplomacia multilateral, onde o consenso e a igualdade de políticas são práticas a ter em conta. Desta forma, estes Estados podem conseguir manter a Rússia estável na zona do mar Báltico.

Com a aplicação da referida estratégia, os desafios e as adversidades tornar-se-ão mais fáceis de se resolver. Deste modo, a estratégia abrangente, com um domínio sobre todos os problemas que a região apresenta, consegue aumentar as interações e gerar uma transparência entre os atores e promover os objetivos da EUSBSR assentes num desenvolvimento sustentável para a região. Sendo isto também o que é esperado para uma comunidade de segurança (Maciejewski, 2002).

Após a operacionalização desta parceria e do instrumento da transparência entre os agentes internacionais, o desenvolvimento económico e social, a proteção ambiental, a política energética e as liberdades e direitos humanos são os próximos desafios com que a região do Báltico tem de lidar.

Esta região precisa de impulso da cooperação, da confiança, da transparência e da interação entre Estados que queiram colaborar e pensem da mesma forma, para evitar que um episódio com a guerra da Ucrânia possa acontecer na região do mar Báltico.

É de referir que é expectável que com a estratégia de segurança abrangente implementada na EUSBSR, os projetos de cooperação com os restantes parceiros do Báltico venham a colher frutos, principalmente através dos outros mecanismos institucionais. Deste modo, o objetivo deste conceito é conseguir trazer para a “mesa de negociações” o consenso e a igualdade, eliminando assim todas as hipóteses de conflitos ou mal-entendidos.

Assim sendo, a base do progresso para a região do Báltico está assente na tranquilidade, na resolução de disputas e na decisão em estabelecer uma cooperação a todos os níveis entre os Estados (Ekengren, 2018).

Ademais, uma vez que os desafios e os problemas da região do mar Báltico são comuns a toda a região, as soluções apresentadas devem também ser em comum e não individuais (Ekengren, 2018). O objetivo deste conceito é unir os países porque é expectável que os desafios comuns originem a procura de decisões conjuntas. Assim se consegue restaurar um clima geopolítico propenso para o Báltico, gerar uma comunidade de segurança unida e coesa e fazer frente aos planos individualistas e coercivos de Moscovo. Seguindo este raciocínio, se houver uma maior cooperação e se esta estratégia de segurança abrangente conseguir evitar todos os problemas, evita-se também o choque das diferentes visões acerca do pensamento de segurança<sup>71</sup>.

Assim sendo, os valores que deverão permanecer na EUSBSR e que a estratégia de segurança abrangente acompanha, são a democracia, a justiça, a liberdade, o Estado de direito, a saúde, a educação e a proteção do meio ambiente. Valores que são comuns a todos

---

<sup>71</sup> Este é o principal problema do Báltico, o qual pode ficar resolvido com a implementação desta estratégia.

os Estados, exceto da Rússia. A EUSBSR já foi formulada neste sentido, contudo se apoiada por meio desta estratégia de segurança abrangente pode resolver os desafios e problemas comuns na região do mar Báltico, uma vez que o domínio da segurança é o principal onde ainda não existe uma cooperação conjunta entre os Estados.

Este conceito ou estratégia de segurança abrangente pode resultar num renascimento de uma nova geopolítica na região do mar Báltico. Apesar de não se saber se pode vir a ter sucesso, o que se consegue afirmar é que, por meio desta estratégia, a UE consegue pôr em prática a continuidade de projetos conjuntos que consigam alcançar o sucesso na região do Báltico, pois este plano de ação está presente em todas as dimensões securitárias.

## 8. Conclusão

A região do mar Báltico é caracterizada como uma macrorregião que vê em si inserida dois poderosos atores do sistema internacional, sendo eles a UE e a Rússia. Uma vez que este mar é o elo de ligação entre duas potências, constitui-se como uma importante fonte de comunicação, cooperação, progresso e estabilidade, pois é através deste entendimento entre os Estados que se consegue tirar partido de uma comunidade de segurança para a região.

Ademais, com este projeto, chegou-se à conclusão de que a estratégia encetada pela UE para o mar Báltico, que ficou denominada de EUSBSR, pode ter um potencial enorme na macrorregião ao nível de recursos naturais, energéticos e económicos. Para além disto, ressurgem no Báltico potenciais para estabelecer entrepostos comerciais, tanto com a China, como com os EUA. Logo, o Báltico consegue catapultar a PE da UE no mundo e garante, assim, a prosperidade para a região e população do mar Báltico. Também ao nível político, o Báltico tem capacidade para explorar uma nova arquitetura de governação, em que todos os Estados e instituições são preponderantes nas decisões tomadas em torno da região.

Todavia, a falta de interesse político e liderança, bem como os conflitos e a guerra híbrida, têm minado a possibilidade de construir um espaço coeso e seguro no mar Báltico. Desta forma, a região tem apresentado fortes dilemas de integração e de segurança, os quais têm de ser revolidos por meio de uma estratégia abrangente através da EUSBSR, uma vez que este é o mecanismo em torno do Báltico que consegue extrair um maior nível de cooperação entre os Estados da macrorregião.

Assim sendo, a questão securitária na região do mar Báltico é deveras preocupante. Os problemas que atormentam a região em estudo não estão só presentes no domínio político-militar ou nas tensões militares entre a NATO e a Rússia, mas também na questão político-diplomática económica, ambiental e social.

A principal conclusão que leva a definir este espaço geográfico como potencialmente perigoso, é o facto de ser uma região que está rodeada de Estados cuja PE, os interesses geopolíticos e os aspetos históricos e culturais são divergentes, sendo que é necessária uma estratégia abrangente, onde consigam articular os interesses para o bem da comunidade Báltica e para fazer frente às ameaças russas, podendo assim defender os interesses da UE, da Islândia e da Noruega.

Apesar das dificuldades criadas pela Rússia, através do antagonismo com a NATO, ou pelos diferentes interesses em termos de PE que tem para com a UE, é crucial manter uma união e uma estratégia entre os restantes atores para fazer frente a qualquer conflito. A Rússia, quando se revela um agente estável no sistema internacional, consegue ser previsível no seu jogo de geopolítica e permite aproximação em algumas matérias com o Ocidente, tal como se viu anteriormente.

Desta forma, se houver um bom entendimento e um pilar de governação assente na igualdade e na rotatividade dos seus membros ou instituições, mais facilmente se irá aplicar o conceito de estratégia de segurança abrangente, visto que os interesses e prioridades em matéria de segurança e PE estão representados de um modo conjunto.

Em jeito de conclusão, apesar das diferentes culturas ou divergências quanto à segurança, o facto de ser possível implementar uma estratégia comum entre os Estados que pertencem à UE, a Noruega e a Islândia, faz ressurgir a esperança de que a macrorregião possa vir a ser um espaço de cooperação onde seja possível chegar a uma comunidade de segurança, já que esta ideia de estratégia de segurança abrangente tem por base a eliminação de todos os dilemas de segurança, tal como nos diz Sven Biscop (2004).

Para além disso, esta estratégia rege-se por meio do diálogo, da transparência e do multilateralismo, que são mecanismos eficazes contra qualquer tipo de conflitos, sejam eles políticos, militares ou que tratem de questões como direitos humanos ou questões ambientais.

Desta forma, nenhum ator aumenta as forças militares sobre o outro porque a estratégia delineada para a região envolve todos os atores. Deste modo, estes acabam por se focar nos aspetos essenciais do sucesso e do desenvolvimento da região e as ameaças ficam postas de parte.

Face à atual guerra (Ucrânia – Rússia) que tem vindo a desestabilizar todo o xadrez internacional, conclui-se que é fundamental envolver os Estados que tenham o mesmo tipo de pensamento baseado no valores da democracia, da liberdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos humanos, para conseguirem agir eficazmente numa resposta face às atuais ameaças e perigos que o Estado russo representa. Estas ameaças são, hoje em dia, de carácter híbrido, o que requer uma resposta coordenada e é necessário adotar no mar Báltico este tipo de estratégia, pois as ameaças que a Rússia tem feito sobre os Estados Bálticos, Suécia e Finlândia, levam a crer que todos os atores do Báltico se devem unir em torno de uma estratégia de segurança abrangente e responder de um modo conjunto, uma vez que a cooperação é essencial para resolver estes desafios comuns e gerar um ambiente estável para a região.

Em suma, observou-se que a EUSBSR pode incorporar uma estratégia de segurança abrangente e resolver os problemas e conflitos identificados nesta região do mar Báltico, dando aso a uma cooperação, com o objetivo de se vir a presenciar uma comunidade de segurança no mar Báltico. Este é o propósito da UE, da Noruega e da Islândia, pois a estabilidade, a paz e o progresso da região devem ser um alvo prioritário. A Rússia está, claramente, no lado da oposição e só se consegue encetar um entendimento com este ator pela

via energética ou pela questão ambiental. A questão social rege-se como um domínio onde é também fundamental cooperar com este ator. Conclui-se que a Rússia pode colaborar na estratégia da UE neste domínio, uma vez que é do interesse tanto da UE como da Rússia que os interesses da comunidade russa e da comunidade ocidental estejam salvaguardados.

Posto isto, percebemos que a promoção da cooperação com a Rússia torna-se muito difícil e delicada pelos interesses divergentes dos atores. No entanto, a aplicação de uma estratégia de segurança abrangente, não só serve para resolver os problemas e desafios que são comuns entre os Estados, como cria uma cooperação que luta pelos interesses e defesa da UE no Báltico. Ademais, conclui-se ainda que formulada a tal estratégia, existe a possibilidade de se estabelecer um diálogo ou uma espécie de entendimento entre os atores da estratégia (Alemanha, Dinamarca, Estónia, Lituânia, Letónia, Polónia, Suécia, Finlândia, Noruega e Islândia) a Rússia quer, na questão da segurança energética, quer nas questões ambiental ou social. Esta é a solução que se pretende encarar na região do mar Báltico.

## BIBLIOGRAFIA

- Adler, E., Barnett, M., e Smith, S. (1998). *Security communities* (No. 62). Cambridge University Press.
- Åtland, K., & Kabanenko, I. (2020). Russia and its western neighbours: A comparative study of the security situation in the Black, Baltic and Barents Sea regions. *Europe-Asia Studies*, 72(2), 286-313.
- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of international studies*, 23(1), 5-26.
- Bindi, F. (2010). *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*. Brookings Institution Press.
- Biscop, S. (2004). The european security strategy implementing a distinctive approach to security. *Défense nationale*, 59(10), 125-133.
- Biscop, S. (2016). *The european security strategy: a global agenda for positive power*. Routledge.
- Biscop, S., e Andersson, J. (2007). *The EU and the european security strategy: forging a global Europe*. (Vol. 49). Routledge.
- Booth, K. (2005). *Critical security studies and world politics*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Booth, K. (2007). *Theory of world security* (Vol. 105). Cambridge University Press.
- Browning, C. S. (2010). Experimenting in the northern laboratory: the emergence of an EU approach to security governance in the north and its broader significance. *European Security*, 19(3), 395-411.

- Bull, Hedley (1977). *The anarchical society: a study of order in world politics*. New York, Columbia University Press.
- Buzan, B. (1991). *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Dorchester: Pearson-Longman.
- Buzan, B., Buzan, B. G., Wæver, O., Wæver, O., & Buzan, O. W. B. (2003). *Regions and powers: the structure of international security* (Vol. 91). Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Editora Lynne Rienner.
- CBSS (2022). CBSS & the EU strategy for the baltic sea region. CBSS. Retirado em abril, 17, 2022 de <https://cbss.org/about-us/cbss-the-eu-strategy-for-the-baltic-sea-region/>
- Clausewitz, C. V. (1832). *On war*. Princeton University Press.
- Comissão Europeia (2006, novembro 23). *Um novo impulso para a "Dimensão Setentrional"* [Conferência de imprensa].
- Deutsch, K. W. (1968). *Political community and the North Atlantic Area: International organization in the light of historical experience*. Princeton Legacy Library
- Ekengren, M. (2018). A return to geopolitics? The future of the security community in the Baltic Sea Region. *Global Affairs*, 4(4-5), 503-519.
- Elak, L., & Śliwa, Z. (2016). The Suwalki Gap: NATO's fragile hot spot. *Zeszyty Naukowe AON*, 2(103), 24-40.
- European Commission (2009, junho). *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*. Apresentado em Parlamento Europeu, Bruxelas.

- European Commission (2011, junho). *Report from the commission on the implementation of the EU strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)*. Apresentado em Parlamento Europeu, Bruxelas.
- European Commission (2013, junho). *Report from the commission to concerning the added value of macro-regional strategies*. Apresentado em Parlamento Europeu, Bruxelas.
- European Commission (2015, junho). *Commission staff working document concerning the European Strategy for the Baltic Sea Region action plan*. Apresentado em Parlamento Europeu, Bruxelas.
- European Commission (2015, junho). *Commission staff working document concerning the European strategy for the Baltic Sea Region action plan*. Apresentado em Parlamento Europeu, Bruxelas
- European Commission (2016, dezembro). *Report from the commission on the implementation of EU macro-regional strategies*. Apresentado em Parlamento Europeu, Bruxelas.
- European Commission (2021, fevereiro). *Commission staff working document concerning the European strategy for the Baltic Sea Region*. Apresentado em Parlamento Europeu, Bruxelas.
- European Union (2010, maio). *The European Union strategy for the Baltic Sea Region: background & analysis*. Apresentado em Parlamento Europeu, Bruxelas.
- Fatterman, G. (2019). O corredor de Suwalki - um campo de provas para as munições cluster. *Military Review*.
- Fernandes, S., & Simão, L. (2019). *O multilateralismo: conceitos e práticas no século XXI*. Imprensa da Universidade de Coimbra University Press.

- Figueira, R. (2020). “Ameaça russa” leva Suécia a aumentar orçamento da defesa. Euronews. Retirado em abril, 24, 2022 de <https://pt.euronews.com/2020/12/16/ameaca-russa-leva-suecia-a-aumentar-orcamento-da-defesa>
- Franco, L. e Dennison, S. (2020). *Crisis presidency: how portuguese leadership can guide the EU into the post-Covid* (Policy Brief). Disponível via European Council on foreign relations. em: [https://ecfr.eu/publication/how\\_portuguese\\_leadership\\_can\\_guide\\_the\\_eu\\_into\\_the\\_post-covid\\_era/](https://ecfr.eu/publication/how_portuguese_leadership_can_guide_the_eu_into_the_post-covid_era/).
- Freire, M. R., & Vinha, L. D. (2011). Política externa: modelos, actores e dinâmicas. *Política externa: As relações internacionais em mudança*, 13-53.
- Gänzle, S. (2011). Introduction: transnational governance and policy-making in the Baltic Sea region. *Journal of Baltic Studies*, 42(1), 1-7.
- Gänzle, S. (2017a). Macro-regional strategies of the European Union, Russia and multilevel governance in northern Europe. *Journal of Baltic Studies*, 48(4), 397-406.
- Gänzle, S. (2017b). The European Union’s strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR): improving multilevel governance in Baltic Sea cooperation? *Journal of Baltic Studies*, 48(4), 407-420.
- Gänzle, S. (2018). ‘Experimental Union’ and Baltic Sea cooperation: The case of the European Union’s strategy for the Baltic Sea region (EUSBSR). *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), 339-352.
- Ganzle, S., e Kern, K. (2016). *A macro-regional Europe in the Making: Theoretical Approaches and Empirical Evidence*. Springer.

- Gomes, G. S. C (1990). A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional. *Defesa e Nação*, 15(56), 54-76.
- Gray, Colin S. (2013). *Perspectives on strategy*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Grevi, G. (2009). *The inter-polar world: a new scenario*. European Union Institute for Security Studies Occasional Paper.
- Grigas, A. (2016a). 'Putin's next land grab: The Suwalki Gap'. *Newsweek*, 14 February.
- Grigas, A. (2016b). *The politics of energy and memory between the Baltic states and Russia*. Routledge.
- Grönholm, S., & Jetoo, S. (2019). The potential to foster governance learning in the Baltic Sea Region: Network governance of the European Union strategy for the Baltic Sea Region. *Environmental policy and governance*, 29(6), 435-445.
- Hahn, J. (2010). A look at the EU strategy for the Baltic Sea. *Bimonthly Review*, 592(5), 174.
- Hart, B. L. (2014). *Strategy: the indirect approach* (2<sup>nd</sup> ed.). Routledge.
- HELCOM (2022). Baltic Marine Environment Protection Commission. HELCOM. Retirado em abril, 15, 2022 de [www.helcom.fi/](http://www.helcom.fi/)
- Jones, R. W. (1999). *Security, strategy, and critical theory*. Lynne Rienner Publishers.
- Kern, K. (2011). Governance for sustainable development in the Baltic Sea region. *Journal of Baltic Studies*, 42(1), 21-35.
- Knudsen, O. F. (2017). *Security strategies, power disparity and identity: the Baltic Sea region*. Routledge.

- Krickus, D. (2011). Barack Obama and security in the east Baltic Sea Region. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 9(1), 9.
- Kuhn, U. (2015). *Cooperative arms control in Europe* [Tese de doutoramento, Universidade de Hamburg Carl von Ossietzky].
- Laporte, V. (2012). *The European Union-an expanding security community?* Bruges: College of Europe.
- Larçon, J. P., e Brunstad, R. J. (2017). The Baltic Sea region and China: economic environment and strategy of the firms. In: Jean-Paul Larçon, *The new silk road: China meets Europe in the Baltic Sea Region: A business perspective* (pp. 43-75). World Scientific.
- Lundin, J. (2013). The council of the Baltic Sea states in the era of regional strategies, networks and projects. *Quarterly Review*, 1203(1), 15.
- Maciejewski, W. (2002). *The Baltic Sea region: cultures, politics, societies*. Baltic University Press.
- Magalhães, D. T. A. (2012), Comunidade de segurança: a teoria no conceito, *Carta Internacional*, 7(2), 81-98.
- Makarychev, A. e Yatsyk, A. (2017), *Borders in the Baltic Sea Region: Suturing the ruptures*, Springer.
- Makarychev, A., & Sergunin, A. (2017). Russia's role in regional cooperation and the EU strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR). *Journal of Baltic Studies*, 48(4), 465-479.

- Mansoor, P. R., e Murray, W. (2016). *Grand strategy and military alliances*. Cambridge University Press.
- McCabe, R., Sanders, D., & Speller, I. (2019). *Europe, small navies and maritime security*. Routledge.
- McNamara, E. M. (2016). Securing the Nordic-Baltic region. *Nato Review*. Retirado em abril, 2, 2022 de <https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/17/securing-the-nordic-baltic-region/index.html>
- Mölder, H. (2011). The cooperative security dilemma in the Baltic Sea region. *Journal of Baltic Studies*, 42(2), 143-168.
- Moniz, M. L. D. B. D. S. C. (2012). *A política externa da União Europeia: análise da coerência e eficácia da política europeia de vizinhança*. [Tese de doutoramento, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa].
- Monteiro, L. S. (2015). Guerra híbrida. *Revista da Armada*, 501(16), 4-5.
- Monteiro, L. S. (2016). A2/AD em versão russa. *Revista da Armada*, 510(24), 4-5.
- Monteiro, L. S. (2019). A economia do mar e a segurança marítima. *Revista da Armada*, 545(52), 4-5.
- Monteiro, L. S. (2020). Covid-19 e as ameaças híbridas. *Revista da Armada* 555(50), 4-5.
- Munchau, Wolfgang (2021), *Mind the gap - The Suwalki gap along the Polish-Lithuanian border constitutes a source of potential military conflict*, Eurointelligence.
- Murray, W. (2011). Thoughts on grand strategy. *The shaping of grand strategy: policy, diplomacy, and war*, 1-33.

NATO (2022). NATO Members NATO. Retirado em maio, 12, 2022 de

<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

Novais, A. (2011). *A Importância das forças de comandos para a política externa nacional:*

*Teatro de operações do Afeganistão* [Tese de doutoramento, Academia Militar.

Direção de Ensino].

Nunes, L. F. T. (1999). *O Conceito de estratégia e a sua evolução*. Lisboa, Portugal: IAEM.

Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy*, (80), 153-171.

Nye, J. S. (2021). Soft power: the evolution of a concept. *Journal of Political Power*, 14(1), 196-208.

Nye, L. (2018). Here's why a 60-mile chunk of border could become ground zero in a war

between Russia and NATO. Insider. Retirado em março, 30, 2022 de

<https://www.businessinsider.com/why-suwalki-gap-could-become-focus-of-war-between-russia-and-nato-2018-12>

Palmowski, T. (2009). From an idea to the strategy of Baltic Europe. *Baltic Region*, (1), 36-46.

Parlamento Europeu (2022). Política externa: objetivos, instrumentos e realizações.

Parlamento Europeu. Retirado em maio, 20, 2022 de

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes>

Pizarro, N., Nunes, I. F., Fiott, D., Ferreira, C. P., Pereira, P. C., & Andrade, J. F. M. M. C. R.

(2022). Bússola estratégica: perspetivas. *IDN Brief*.

- Ribeiro, A. M. F. S. (2010). *Teoria Geral da Estratégia: O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra, Portugal: Edições Almedina, SA
- Schmid, M. (2007). *The concept of comprehensive security: A distinctive feature of a shared security culture in Europe*. [Tese de Mestrado, Naval Postgraduate School Monterey California].
- Scholtz, L. (2020). The Suwalki gap dilemma: a strategic and operational analysis. *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*, 48(1), 23-40.
- Sergunin, A. (2013). Russia and the European Union in the Baltic region: a treacherous path to partnership. *Baltic region*, 5(4), 38-47.
- Stead, D. (2011). European macro-regional strategies: indications of spatial rescaling. *Planning Theory and Practice*, 12(1), 163-167.
- Struk, M. (2019, junho). *No time to waste. Unlocking the circular potential of the Baltic Sea Region*. Apresentado em 10th Forum of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region em Gdańsk.
- Tynkkynen, N. (2017). The Baltic Sea environment and the European Union: Analysis of governance barriers. *Marine Policy*, 81, 124-131.
- Tzu, S. (2009). *A arte da guerra*. Editora: 11x17.
- Ullman, R. H. (1983). Redefining security. *International security*, 8(1), 129-153.
- União Europeia (2022a). A UE em poucas palavras. União Europeia. Retirado em maio, 21, 2022 de [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values\\_pt](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_pt)

União Europeia (2022b). Prioridades da União Europeia para 2019-2024. União Europeia.

Retirado em maio, 21, 2022 de [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities\\_pt](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_pt)

União Europeia (2022c). Terceiro relatório sobre a aplicação das estratégias macrorregionais da UE. União Europeia. Retirado em maio, 21, 2022 de

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=pt&publicationId=1387](https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=pt&publicationId=1387)

VASAB (2022). Vision and strategies around the baltic sea. VASAB. Retirado em abril, 14,

2022 de <https://vasab.org/>

Veebel, V., & Sliwa, Z. (2019). Kaliningrad, the Suwalki gap and Russia's ambitions in the Baltic Region. *Journal of International Studies*, 12(3).