



**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MESTRADO EM ESTUDOS DA PAZ E DA GUERRA NAS NOVAS  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A UNIÃO EUROPEIA COMO ACTOR NA SEGURANÇA  
INTERNACIONAL**

Dissertação para Obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais,  
especialidade em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais.

Mestrando: Bruno Alexandre Neves Vieira

Orientador: Professor Doutor Luís Tomé

Setembro, 2014  
Lisboa

Trabalho de Projecto apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em (designação da área científica do mestrado) realizado sob a orientação científica de Luís Tomé.

Declaro que este trabalho de projecto é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

---

Lisboa, .... de ..... de .....

Declaro que esta Dissertação / Relatório / Tese se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

O(A) orientador(a),

---

Lisboa, .... de ..... de .....

## **AGRADECIMENTOS**

O primeiro sinal de agradecimento quero deixá-lo à minha família pela compreensão tida quanto às minhas ausências, fruto de longos dias e noites dedicados ao estudo, mas que prometo recompensar num futuro próximo.

Aos meus pais (Leonel Coutinho Vieira e Maria Fernanda Pereira Neves Vieira), com especial realce que sempre me apoiaram activamente na minha vida académica e que me incutiram a procura do saber, uma eterna gratidão por aqui ter chegado.

Ao Dr. Luís Tomé, como orientador da minha dissertação que me ajudou a encontrar o caminho certo, fez com que eu encontrasse "a luz ao fundo do túnel" para a realização da presente dissertação.

## **RESUMO**

## **ABSTRACT**

### **A UNIÃO EUROPEIA COMO ACTOR PRINCIPAL NA SEGURANÇA INTERNACIONAL**

### **THE EUROPEAN UNION AS MAIN ACTOR AT INTERNATIONAL SECURITY**

**BRUNO ALEXANDRE NEVES VIEIRA**

**PALAVRAS-CHAVE:** União Europeia, PESC, PESD, PCSD, RD Congo, Ituri, Bunia, Operação Artemis, MONUC, Segurança Internacional, Manutenção de Paz, Missão EU SSR Guiné-Bissau, Reforma do Sector da Segurança, Guiné-Bissau, Missão de apoio à AMIS II, Darfur, Sudão

**KEYWORDS:** European Union, CFSP, ESDP, CSDP, DR Congo, Ituri, Bunia, Operation Artemis, MONUC, International Security, Peacekeeping, Mission EU SSR Guinea-Bissau, Security Sector Reform, Guinea-Bissau, Mission of support to AMIS II, Darfur, Sudan

Este trabalho tem por objectivo investigar e perceber em que medida a UE é um actor relevante na segurança internacional e qual o seu contributo para a segurança na Europa e internacional. Para tal, tomar-se-á em consideração a história da UE e as diferentes abordagens que as políticas de segurança e defesa foram tendo ao longo desta. Por outro lado, esmiuçar-se-á o funcionamento institucional recente da UE para uma melhor compreensão dos mecanismos que presidem à definição e à actuação nos domínios referidos. Da mesma forma, a política externa da UE será objecto de análise, nomeadamente as parcerias estratégicas que tem estabelecido com vários países e organizações internacionais e regionais. Por fim, levar-se-á a cabo o estudo de três casos, detalhando as missões da UE, nomeadamente a Operação Artemis, na RD Congo, a missão da UE de apoio à Operação AMIS II, na região do Darfur no Sudão e a missão de reforma do sector da segurança (EU SSR) na Guiné Bissau.

This work aims to research and understand the relevancy of the EU's role as an actor of international security and which is his contribute for the European and international security. To achieve that objective, the history of the EU, and the different approaches of security and defence policies taken in the different times are considered. In the other

hand, to get a better understanding of the mechanics that define and act over the referred domains the recent institutional functioning of the EU will be detailed. The external policies of the EU will be analysed as well, especially the strategic partnerships established with several countries and international and regional organisations. Finally, as case studies, the missions of the EU in the DR Congo, (Operation Artemis), in the Darfur region, Sudan (EU support mission to AMIS II) and in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau) will be described.

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

AA	Alta Autoridade
ACP	Grupo de Estados da África, Caraíbas e Pacífico
ADM	Armas de Destruição Maciça
AECL	Associação Europeia de Comércio Livre
AED	Agência Europeia de Defesa
AESD	Academia Europeia de Segurança e Defesa
AFDL	Alliance de forces démocratiques pour la libération du Congo
AMIS II	Missão da União Africana no Sudão II (African Union Mission in Sudan II)
ANC	Armée nationale congolaise
API	Administração Provisória de Ituri
ARUNESP	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança
ASEAN	
ASEM	Encontros Ásia – Europa (Asia – Europe Meeting)
AUE	Acto Único Europeu
Benelux	Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CCPC	Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA	Comunidade Europeia da Energia Atómica
CETA	Acordo Económico e Comercial Global (Comprehensive Economic and Trade Agreement)
CFSP	Política Externa e de Segurança Comum (Common Foreign and Security Policy)
CIA	Central Intelligence Agency
CMUE	Comité Militar da União Europeia
CNU	Carta das Nações Unidas

COPS	Comité Político e de Segurança
CPE	Cooperação Política Europeia
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSCE	Conferências sobre Segurança e Cooperação na Europa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSUE	Centro de Satélites da União Europeia
DPGC	Direcção de Gestão de Crises e Planeamento
DRC	República Democrática do Congo (Democratic Republic of Congo)
EC	Comunidade Europeia (European Community)
EEE	Espaço Económico Europeu
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EFTA	Associação Europeia de Comércio Livre (European Free Trade Association)
EMUE	Estado-Maior da União Europeia
EPC	Cooperação Política Europeia (European Political Cooperation)
ESDP	Política Europeia de Segurança e de Defesa (European Security and Defence Policy)
EU	União Europeia (European Union)
EUA	Estados Unidos da América
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
FAZ	Forces armées zaïroises (Forças Armadas Zairenses)
FMPE	Força Multinacional Provisória de Emergência
FPR	Front patriotique rwandais (Frente Patriótica Zairense)
G20	Grupo das 19 maiores economias do mundo mais a UE (África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, EUA, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia)
G7	Grupo dos sete países mais industrializados do mundo: Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido.
G8	G7 mais a Rússia
IBSA	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum)
IEMF	Força Multinacional Provisória de Emergência (Interim Emergency



	Multinational Force)
IESUE	Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia.
JAI	Justiça e dos Assuntos Internos
JEM	Justice and Equality Movement
MDC	Mouvement de libération du Congo
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MISSANG	Missão Angolana de Apoio ao Sector Militar da Guiné-Bissau
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MPR	Mouvement Populaire de la Révolution
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement)
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte (North Atlantic Treaty Organization)
NAG	Non-State Armed Group (Grupo Armado não Estatal)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OECE	Organização Europeia de Cooperação Económica
OI	Organizações Internacionais
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações Não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCF	Partido Comunista Francês
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PEV	Política Europeia de Vizinhança
PSCD	Permanent Structured Cooperation in Defence (Cooperação Estruturada Permanente na Defesa)
QGF	Quartel-General das Forças
QGO	Quartel-General Operacional
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie
RCD – Goma	Rassemblement congolais pour la démocratie – Goma

RCD – ML	Rassemblement congolais pour la démocratie – Mouvement de Libération
RDC	República Democrática do Congo
RD Congo	República Democrática do Congo
RFA	República Federal da Alemanha
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Community)
SDN	Sociedade das Nações
SEA	Acto Único Europeu (Single European Act)
SEAE	Serviço Europeu para a Acção Externa
SLM	Sudan Liberation Movement
SWAPO	Organização do Povo do Sudoeste Africano (South-West Africa People's Organisation)
TCE	Tratado que institui a Comunidade Europeia
TECE	Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TPI	Tribunal Penal Internacional
TTIP	Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento
TUE	Tratado da União Europeia
UDPS	Union pour la Démocratie et le Progrès Social
UEO	União da Europa Ocidental
UE	União Europeia
UN	Organização das Nações Unidas (United Nations)
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UPS	União dos Patriotas Congolezes (Union des patriotes congolais)
UPDF	Uganda People's Defence Force (Força de Defesa do Povo Ugandês)
UPM	União para o Mediterrâneo
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## ÍNDICE

Índice de abreviaturas, acrónimos e siglas .....	vi
Índice de Figuras .....	xvii
Introdução .....	1
I. Questões de segurança internacional e o papel da União Europeia .....	6
I. 1. Definindo conceitos operacionais .....	6
I. 2. Debates sobre a promoção da segurança e da paz .....	12
I. 3. O papel da União Europeia na segurança europeia e internacional.....	15
II. A União Europeia: um actor internacional em construção no domínio da Segurança .....	20
II. 1. As Comunidades Europeias .....	20
II. 2. A PESC e a PESD: de Maastricht a Lisboa .....	29
II. 3. Instituições e agências na Acção Externa e na Política de Segurança da UE..	38
II. 4. Uma primeira reflexão sobre os contributos da UE para a segurança europeia e internacional.....	42
III. A Comunidade de Segurança UE .....	49
III. 1. As estratégias de segurança da UE .....	49
III. 2. As estruturas de decisão e acção da UE em matéria de segurança .....	56
III. 3. As múltiplas dimensões de segurança da UE .....	65
III. 4. As missões civis e militares da UE levadas a cabo no âmbito da PESD .....	67
III. 5. Capacidades civis e militares da UE no âmbito da PESD e da PCSD.....	71
III. 6. Progressos e Constrangimentos à[da] PESC e à[da] PCSD .....	74
IV. A UE na Segurança Cooperativa Internacional .....	79
IV. 1. Parcerias estratégicas bilaterais .....	80
Parceria estratégica União Europeia – África do Sul .....	81
Parceria estratégica União Europeia – Brasil .....	82
Parceria estratégica União Europeia – Canadá .....	83
Parceria estratégica União Europeia – China .....	84
Parceria estratégica União Europeia – Coreia do Sul .....	85
Parceria estratégica União Europeia – Estados Unidos .....	86
Parceria estratégica União Europeia – Índia .....	87
Parceria estratégica União Europeia – Japão .....	88
Parceria estratégica União Europeia – México .....	89

Parceria estratégica União Europeia – Rússia.....	90
IV. 2. Mecanismos de cooperação da União Europeia com regiões periféricas ....	93
União para o Mediterrâneo.....	93
Quadros cooperativos da UE com o Médio Oriente e o Golfo Pérsico.....	95
Acordos de Parceria e Cooperação com os países da Europa Oriental, do Cáucaso e da Ásia Central.....	96
Processo de estabilização e de associação aplicado aos países dos Balcãs Ocidentais .....	96
Política Europeia de Vizinhança .....	97
IV. 3. A UE em quadros cooperativos internacionais .....	98
A UE e a ONU .....	98
A UE e a NATO .....	99
A UE e a OSCE.....	101
A UE na ASEM.....	102
A UE e a OMC .....	103
A UE e o G-20.....	103
A UE e a União Africana .....	104
IV.4. Desafios e dilemas da UE na segurança cooperativa.....	106
V. Estudo de Casos .....	112
V. 1. A Intervenção da União Europeia na República Democrática do Congo – Operação ARTEMIS.....	112
Contextualização geográfica e histórica.....	113
O Conflito do Ituri e a Operação Artemis .....	114
Para uma avaliação da Operação Artemis.....	118
Evolução dos acontecimentos na RD Congo e o papel da União Europeia.....	122
V. 2. Missão de apoio da UE à AMIS II: Darfur (Sudão) .....	124
Contextualização histórico-geográfica .....	124
Decisões adoptadas pela União Europeia no âmbito da sua intervenção em Darfur .....	127
Avaliação da intervenção da UE e recomendações.....	128
V. 3. A Intervenção da União Europeia na Guiné-Bissau – Operação EU-SSR Guiné-Bissau .....	128
Contextualização geográfica e histórica.....	128
A EU SSR Guiné-Bissau .....	129
Para uma avaliação da Operação EU SSR Guiné-Bissau.....	131

V. 4. Avaliação e análise comparativa.....	135
Considerações Finais .....	138
Bibliografia.....	145

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Gráfico 1: Número de efectivos militares da UE nas operações de paz da ONU	109
Mapa 1: Missões da UE concluídas	70
Mapa 2: Missões da UE em curso	71

## INTRODUÇÃO

Desde a sua constituição que a União Europeia se tem revelado como actor de extrema importância em várias áreas da esfera internacional.

A União Europeia assumiu o seu papel de actor principal devido ao seu carácter abrangente no domínio da política, da segurança e da sociedade que a constitui.

A escolha deste tema adveio do interesse que tem vindo a ser suscitado à volta da temática em apreço quer dentro da União Europeia, quer fora dela. Muitos têm sido os autores que se têm debruçado sobre a questão da “Segurança” dentro da União Europeia e muitos outros têm tentado criar bases teóricas para o seu estudo mais aprofundado.

Optou-se por abordar o tema: A União Europeia como Actor Principal na Segurança Internacional. Considerou-se este tema interessante uma vez que nos remete para várias situações presentes na actualidade política do século XXI. Como se sabe, vive-se num mundo com tensões várias, com problemas vários; existem conflitos armados no mundo de várias ordens, alguns destes decorrentes, directa ou indirectamente, da luta por controlo de recursos pelos países desenvolvidos, entre os quais se incluem aqueles que são membros da UE. Poder-se-ia abordar esses problemas, e com eles, o tema da segurança, de uma forma mais geral, obrigando a enquadramento mais teórico e ideológico, provavelmente do âmbito de outras disciplinas como a Ciência Política. Pelo contrário, poder-se-ia optar por uma perspectiva mais reactiva e abordar os problemas que esses conflitos colocam à UE do ponto de vista das pressões migratórias e da ideia da “Europa-fortaleza”. Contudo, achou-se por bem incidir este trabalho nos esforços que a UE coloca em paliar os conflitos a montante, prevenindo assim ameaças directas à sua integridade e contribuindo para a pacificação mundial. Sabendo que este trabalho se debruça sobre uma matéria muito dinâmica, optou-se por delimitar temporalmente a análise deste trabalho até ao último Conselho Europeu sobre a Política Comum de Segurança e Defesa, ocorrido em Dezembro de 2013.

Actualmente existem ameaças de diversa ordem que colocam o Mundo em risco, pondo em causa toda a segurança internacional e é nestas situações que a União Europeia assume um papel fundamental, pois uma das suas missões é justamente a prevenção e a resolução de conflitos, prestando auxílio em assuntos de cariz humanitário, de reabilitação social e económica e de reconstrução.

Apesar de a União Europeia ser um actor global, apresenta, de certo modo, algumas fragilidades em determinadas áreas. No que diz respeito a questões de cariz militar, de uma forma empírica, parece ser mais frequente a adopção de estratégias baseadas no *Soft Power* pela União Europeia, na tentativa de manutenção e de resolução de conflitos. A União Europeia defende a via político-diplomática no sentido de atingir um clima de cooperação entre os vários Estados-membros por forma a conseguir reduzir os conflitos armados a nível Europeu e Mundial. Apesar daquela percepção é necessário identificar os diferentes tipos de estratégias que são usadas pela UE na resolução de conflitos.

Além da identificação das distintas estratégias, é necessário articulá-las para, desta forma, conseguir ultrapassar os possíveis obstáculos que põem em causa a segurança da União Europeia. Caberá, ainda avaliar em que medida a execução das estratégias definidas pela UE em matéria de segurança estão a ser concretizadas e a interrogação de como a crise económica dos últimos anos poderá afectar o prosseguimento das estratégias e o papel da UE na segurança internacional.

Para vencer estes mesmos obstáculos a União Europeia definiu três objectivos essenciais: enfrentar as ameaças, criar segurança na “vizinhança” europeia e utilizar políticas adequadas à Europa.

O conjunto destes três elementos faz com que a União Europeia se tenha tornado mais forte, capaz de responder, de forma eficaz e rápida, a qualquer tipo de desafio, permitindo o estabelecimento de parcerias importantes, nomeadamente, com os Estados Unidos da América acabando por reforçar a capacidade da União Europeia e contribuindo para um sistema assente no multilateralismo e na cooperação internacional.

Contudo, neste âmbito é pertinente colocar a seguinte questão:

- Em que medida a UE é um actor relevante na segurança internacional e qual o seu contributo para a segurança na Europa e internacional?

A partir desta pertinente questão podem surgir outros questionamentos sobre a(s) estratégia(s) usada(s) pela UE. Em primeiro lugar, poder-se-á questionar se a estratégia da União Europeia com base no *Soft Power* responde aos desafios que são colocados à política europeia e à sua capacidade de segurança e quanto isso contribui para a sua percepção enquanto actor internacional no domínio da segurança.



Em segundo lugar, poderá problematizar-se se a União Europeia não age em demasiados campos de actuação. Se não seria mais conveniente e eficaz a limitação da actuação da UE a uma área específica, como a que diz respeito a matérias de prevenção e resolução de conflitos. Se a sua actuação tão assertiva em alguns países, por “razões de segurança” é pertinente e de que modo isso realça o seu papel enquanto actor na segurança internacional.

A União Europeia é um actor de extrema relevância que se apresenta na cena internacional uma vez que actua em diversos domínios onde é tentada a manutenção da paz e a consequente resolução de conflitos.

Neste trabalho propõe-se fazer uma abordagem à questão da Segurança no seio dentro da União Europeia (desenvolvimentos institucionais, mecanismos de decisão, actores, estratégias, capacidades, missões), para depois observar a cooperação com outros actores e regiões externos e os contributos da UE para a segurança europeia e internacional e o seu posterior envolvimento em questões de segurança internacional com três estudos de caso dedicados a três conflitos armados.

Este tema de estudo merece algum cuidado na forma como deve ser abordado uma vez que nos remete para um conjunto de situações complexas tanto ao nível político, como ao nível social e até ao nível geográfico e territorial.

Para tal, considerou-se revelante usar fontes primárias, como a legislação e dados brutos que têm vindo a sair da UE, da ONU, da NATO, bem como, em alguns casos, depoimentos de políticos e militares. Também se usaram, como fontes secundárias, análises críticas e doutrina de autores consagrados em matéria das RI e direito comunitário, bem como dados publicados por diversos *think tanks*.

Considerou-se, então, pertinente, estruturar o trabalho em cinco capítulos. Assim, depois de se definirem conceitos base e de, sucintamente, se dar conta dos debates relevantes no âmbito deste trabalho, parte-se da história e desenvolvimento da UE para a aferição dos contributos que a sua constituição trouxe para a segurança europeia e internacional. Seguidamente, detalhar-se-ão as estratégias de segurança da UE, assim como as suas estruturas de acção e decisão, para depois se abordar as parcerias estratégicas, a nível de segurança, usadas pela UE com uma variedade de actores internacionais. Por fim, analisar-se-ão, em detalhe, três distintas intervenções da UE no âmbito da sua política de segurança e defesa, utilizando para isso documentos oficiais e bibliografia revelante surgida sobre estas missões.

Desta forma, no primeiro capítulo, ensaia-se a definição dos conceitos operacionais pertinentes para este trabalho. Também se dará conta dos recentes debates relativamente à promoção da segurança e da paz, assim como do papel da União Europeia na segurança regional e internacional.

No segundo capítulo, propõe-se uma abordagem geral relativamente a alguns aspectos da União Europeia, como por exemplo, particularidades da União Europeia, objectivos da União Europeia, interacção da União Europeia com os Estados-Membros, entre outros. Rever-se-á, de forma sucinta, a construção europeia, relatando a criação das instituições e descrevendo, de forma breve o seu funcionamento ao longo do tempo, tendo como foco a política externa e de segurança. Também será realizada uma breve resenha do papel fundamental das Comunidades Europeias no Pós-Segunda Guerra Mundial e no Pós-Guerra Fria. Neste sentido, sublinhar-se-ão, também, os contributos que a União Europeia trouxe para a segurança regional e internacional.

No terceiro capítulo, descrever-se-ão as estratégias de segurança da UE, nomeadamente, as que são postas em prática a partir do lançamento da Estratégia Europeia de Segurança. Trar-se-ão à luz os diferentes tipos de missões de segurança conduzidas pela UE no âmbito da PESD/ PCSD e ensaiar-se-á uma tipificação destas. Também serão analisadas as estruturas de decisão e acção da UE no âmbito da PCSD, nomeadamente o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, o Serviço de Acção Externa da UE, o Comité Político e de Segurança e a Agência Europeia de Defesa. Detalhar-se-ão ainda as várias facetas da política da segurança da UE, incluindo a ajuda ao desenvolvimento e a cooperação regional. Também se fará uma averiguação das capacidades civis e militares em função das metas propostas internamente pelas estruturas de decisão da UE.

De seguida, e relativamente à articulação da UE com actores relevantes para a segurança europeia e internacional, no quarto capítulo, analisar-se-ão as parcerias estratégicas, a nível político e a nível de segurança, realizadas pela União Europeia. Esta entidade conta com um vasto leque de parceiros estratégicos que têm como objectivo a melhoria da sua eficácia dentro do domínio da prevenção dos conflitos e da manutenção da paz. Para além deste aspecto, a União Europeia realiza cimeiras regulares com os que são considerados os seus principais parceiros, ou seja; EUA, Japão, Rússia e Canadá. Estas cimeiras têm como principal objectivo o debate de vários temas, como por exemplo; a questão dos direitos humanos e o combate à criminalidade internacional. No entanto, não é só com estas potências que a União Europeia faz parcerias, pois esta

instituição também actua juntamente com outras organizações internacionais e regionais, nomeadamente a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN / NATO), a ASEM, a OMC, o G20 ou a União Africana, que partilham com aquela objectivos comuns como a paz e a segurança.

No capítulo final deste trabalho, proceder-se-á ao Estudo de Casos: levar-se-á a cabo uma análise da intervenção da União Europeia na República Democrática do Congo no ano de 2003, também denominada Operação ARTEMIS, da intervenção da UE no Sudão, particularmente na região do Darfur, no Sudão entre 2005 e 2007, através da missão da UE de apoio à AMIS II e da intervenção da UE na reforma do sector de segurança da Guiné-Bissau, através da EU SSR Guinea-Bissau, entre 2008 e 2010. Ter-se-ão em conta os seguintes aspectos: factores que levaram à existência e ao despoletar de tais intervenções; acções tomadas pela UE no pós-conflito no que diz respeito à manutenção de paz e à democratização territorial e consequências das intervenções e das missões indicadas em epígrafe.

Como Considerações Finais, apresentar-se-á uma síntese das conclusões retiradas do estudo em apreço, ou seja, do papel da União Europeia como agente de segurança a nível europeu e mundial, nomeadamente em África, e dentro dos conflitos explanados no Estudo de Casos.

## **I. QUESTÕES DE SEGURANÇA INTERNACIONAL E O PAPEL DA UNIÃO EUROPEIA**

Importa, antes de tudo, proceder à definição e clarificação dos principais conceitos que serão abordados neste trabalho e enquadrá-los numa abordagem mais ampla no contexto das Relações Internacionais. Conceitos como “actor internacional”, de “segurança” e de “sistemas de segurança internacional” viram a sua definição evoluir ao longo da história das Relações Internacionais, sendo reinterpretados de acordo com cada uma das teorias que foram tendo predominância nesta disciplina. Por outro lado, é necessário trazer à colação os principais debates sobre a promoção da segurança e da paz, o que se fará evocando realçando as principais linhas de pensamento das várias escolas de Relações Internacionais sobre este assunto, bem como salientando as diferentes abordagens de cada uma. Numa terceira parte deste capítulo reflectir-se-á sobre como a União Europeia é vista pelas Relações Internacionais, sobretudo na sua actuação nos campos da segurança internacionais, sendo por isso relevante a apreciação dos conceitos referidos para se poder enquadrar esta instituição à sua luz

### **I. 1. Definindo conceitos operacionais**

Assim, de acordo com as teorias do Realismo Clássico, as quais começam a ser veiculadas desde o início do século XX, o conceito de “Segurança” implicava a defesa dos “interesses nacionais”, segundo os quais os Estados deviam, preservando os próprios interesses, definir políticas para assegurarem a sua própria sobrevivência. A implementação desta política à custa de Estados terceiros leva ao que se chamou o “dilema da segurança” que aparentemente seria resolvido com o “equilíbrio de poder”, que viria a ser a ideia-mestra no decorrer da “Guerra Fria”.

Com o surgimento do estruturalismo, nos anos 60, que defendia que os problemas de segurança mundiais não eram resolvidos pela corrida aos armamentos que as anteriores concepções de “interesses nacionais” e “equilíbrio de poder” proclamavam, surge uma perspectiva que introduz o conceito de moralidade na equação. Assim começam a surgir programas da ONU que influenciam políticas de segurança regional e internacional que contradizem “interesses nacionais”.

Por outro lado, na década seguinte, as teorias inspiradas no marxismo lançam a luta pelo controlo de recursos valiosos para a discussão sobre a segurança internacional. Assim, começou a questionar-se a importância que a concorrência pelo seu controlo, reveste para a segurança internacional, se as estratégias militares serviam “os interesses

nacionais” ou interesses económicos e como a competição económica tem influência no fluxo de armamentos pelo mundo.

Nos anos 90, após a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, surge uma nova abordagem do conceito de Segurança, alicerçada na teoria do Construtivismo Social. Esta linha de pensamento, colocou no debate sobre Segurança questões como o aquecimento global, a disseminação do VIH, ou as guerras pelos recursos estratégicos que começaram a ganhar visibilidade naquela época; por estas razões, o conceito de Segurança passou a considerar ameaças não-militares. Com efeito, a inclusão destes factores implicou uma reconceptualização do conceito de segurança, fazendo-o incidir sobre os indivíduos, mais do que sobre os Estados, dando origem a um novo conceito, o de Segurança Humana, que segundo Ana Isabel Marques Xavier promove agendas para o desenvolvimento baseadas “na distribuição equitativa dos recursos, de modo a que os indivíduos se assumam como os verdadeiros protagonistas da erradicação da pobreza crónica ou na minimização do impacto social, das crises económicas e catástrofes naturais” (2010: 89).

Com o fim da Guerra Fria, os postulados de Barry Buzan, que propõem o conceito de segurança completa, tornam-se prementes. Na sua obra “People, States and Fear”, este autor afirma que o conceito de segurança tem fundamentos estreitos e pelo que oferecerá um quadro mais amplo de segurança. Nesta perspectiva holística, com elementos do neo-realismo e uma forte inclinação para o construtivismo, Buzan propõe uma compreensão da segurança assente em níveis e sectores. Os níveis são três, o do indivíduo, o dos Estados e os dos sistemas internacionais. Os sectores são o político, o militar, o económico, o social e o ambiental. O conceito de segurança decorrerá, assim das relações e equilíbrios que cada sector estabelece com os demais ao longo dos três níveis de análise (cf. Stone, 2009).

Os perigos das armas de destruição massiva e a ascensão dos Estados Unidos como único actor verdadeiramente global, durante a década de noventa do século passado, desencadearam um grande interesse no conceito de “multilateralismo efectivo”. Assim, devido às múltiplas violações dos direitos humanos que foram levados a cabo no genocídio do Ruanda, nos crimes de guerra e contra a humanidade na ex-Jugoslávia, no falhanço da força de manutenção de paz da ONU na Somália, em numerosas guerras civis em vários lugares de África, da Ásia ou da América Central, o conceito de paz e segurança teve de ser alargado e redefinido. Desta forma, em paralelo com o conceito de “segurança comum” entre os Estados, surge o conceito de “segurança

humana”, baseado nas leis humanitárias internacionais (cf. Geeraerts, Pauwels, & Remacle, 2006: 11-13).

Por outro lado, os ataques terroristas levados a cabo em Nova Iorque, em Madrid e em várias outras cidades do mundo, nos primeiros anos do século actual, levaram os Estados a empreenderem políticas de combate ao terrorismo internacional, com o apoio da ONU, sendo uma das principais preocupações de segurança na actualidade.

Outro foco de atenção, no que diz respeito à segurança internacional, nos últimos anos, é o desenvolvimento de armas de destruição massiva por parte de Estados “párias” e que levou à invasão do Iraque em 2003, baseada na suspeita do seu desenvolvimento neste país. Este perigo tem levado a comunidade internacional a exercer pressões sobre o Irão e sobre a Coreia do Norte e a um delicado exercício diplomático com o Paquistão, que possuidor de armamento nuclear, devido ao seu frágil equilíbrio interno, corre riscos de se tornar num Estado pária<sup>1</sup>, (cf. Geeraerts, Pauwels, & Remacle, 2006:13-14).

O debate público actual sobre segurança abrange temas mais tradicionais como produção, comércio e controlo de armas e desarmamento, bens de dupla-utilização, reconversão militar e novos tópicos sobre esta matéria tais como a manutenção da paz, prevenção de conflitos e segurança humana e ambiental (cf. Geeraerts, Pauwels, & Remacle, 2006: 15).

Nos debates sobre segurança, outro tema em discussão é o do controlo dos recursos energéticos em articulação com as questões económicas e as questões de segurança ambiental e de como o confronto de perspectivas distintas pode ameaçar a segurança internacional como a corrida aos recursos energéticos por parte dos países em desenvolvimento e a agenda ambiental dos países desenvolvidos, como assinala Walter Isard no prefácio de “War, Peace, and Security” (cf. Fontanel & Chatterji, 2008: xix).

De facto, o debate sobre segurança tomou novas direcções incluindo um conjunto novo de problemáticas que passam pela segurança ambiental, energética e sanitária, pela assunção do conceito de “Estado falhado”, pelas organizações criminosas e pelas terroristas e inclui novos espaços de ameaça à segurança como o ciberespaço.

*Today's security agenda includes the threat posed by environmental degradation, the spread of infectious disease, and failed states and their*

---

<sup>1</sup> Cf. Intervenção do deputado Charles Tannock (PPE-DE) no Parlamento Europeu em 25 de Outubro de 2007 in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20071025+ITEMS+DOC+XML+V0//PT&language=PT#creitem31>, consultado pela última vez em 10 de Abril de 2013.

*consequences. It includes global warming and oil shortages. It pits states against ethnic rebellions and transnational criminal organizations and, of course, a global network of terrorist organizations. It contemplates wars in cyberspace and on the ground against elusive individuals and shadowy associations rather than states* (Caldwell & Jr., 2006: 1).

Vislumbram-se, então duas correntes para a definição do conceito de Segurança. Como afirma Gunther Rudzitis,

[p]ode-se dizer, grosso modo, que o debate teórico em Relações Internacionais está concentrado em dois campos. De um lado encontra-se o tradicional Realismo (ou também chamado de Racionalismo), e do outro o Idealismo (teoricamente chamado de Construtivismo). O campo da Segurança, ou Defesa, também seguiria esse mesmo debate sendo que ele começa pela conceituação do termo *Segurança* e da definição de sua abrangência. Novamente, Realistas e Construtivistas têm visões diferentes, dentre outras, sobre o foco que se deve observar quando se estiver abordando a segurança de um país. Essa questão é muito importante, pois muitas análises sobre segurança internacional são feitas sem uma base teórica adequada. (2005: 298-299).

Ainda assim, o conceito de Segurança pode inferir-se na síntese elaborada por Luís Tomé e que tem por base a Comunidade, centro a partir do qual se equacionar a segurança em vários níveis, infra-estatais, estatais e multinacionais:

[s]egurança significa, assim, a protecção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas. (Tomé, 2010: 40).

Outro conceito que necessita de clarificação, pois irá ser fundamental ao longo deste trabalho, é o conceito de “Actor Internacional”. A teoria clássica nas Relações Internacionais, o Realismo, coloca o foco no sistema político inter-Estados. A partir deste ponto de vista, as organizações intergovernamentais e as empresas transnacionais são encaradas como subordinadas ao Estado. Assim, os actores de relevo para esta escola serão os Estados poderosos. Nos anos 70 do século XX, as abordagens pluralistas desafiaram esta conceptualização ao identificar uma variedade de actores não-estatais, nem sempre subordinados ao Estado. Um mundo de interdependências complexas, como o descrevem Keohane e Nye, deixou de poder ser visto à luz das relações entre as grandes potências como o faziam os realistas. Apesar desta nova perspectiva estes autores caracterizam a CEE como organização intergovernamental, não conseguindo capturar o seu carácter multidimensional.

A tentativa de definir Actor Internacional a partir de critérios comportamentais começou a ser levada a cabo a partir dos anos 60, colocando uma ênfase especial na autonomia das decisões. Contudo, e segundo a definição proposta, em 1977, por Gunnar Sjöstedt: “*an acting unit in the international system which possesses the quality of ‘actor capability’*” (apud Chryssochoou, 1999: 186). Esta última qualidade, definida por aquele autor como “*capacity to behave actively and deliberately in relation to other actors in the international system*” (apud Bretherton e Vogler, 1999-2006: 17) deve obedecer a duas características, por um lado, é discernível do ambiente externo, i.e., tem um grau mínimo de separação e, por outro lado, tem um grau mínimo de coesão interna. O próprio Sjöstedt admite as limitações desta sua proposta de definição de Actor Internacional, sem no entanto deixar de considerar que, naquela época, a CEE era uma versão meio construída de Actor Internacional.

Para tentar definir Actor Internacional, pode-se também utilizar a abordagem do neo-realismo proposto por Kenneth Waltz, que a partir da admissão pelas Relações Internacionais, nos anos 70, de novos tipos de actores internacionais, permitiu a inclusão desses novos actores na reflexão. Ainda assim, esta abordagem pôde explicar a constituição da CEE no contexto do pós-II Guerra Mundial e da Guerra Fria, mas não a sua continuação, solidificação e alargamentos após a queda do Muro de Berlim. As abordagens da “teoria dos sistemas-mundiais” e a perspectiva neo-Gramsciana complementam-se para fornecer um modelo que explica o aparecimento de novos actores. Desta forma, Immanuel Wallerstein faz radicar os grandes acontecimentos históricos, como a Guerra Fria ou o papel da UE nos dias de hoje no contexto do “ritmo cíclico”, com fases de estagnação e de expansão do sistema económico global que surgiu a finais do século XIX. Apesar das diferenças que Robert W. Cox demonstra em relação à emergência do sistema económico global, que crê, ao contrário do anterior, actual e incompleta, considera que como resposta à globalização económica, assiste-se ao surgimento “de esferas económicas macrorregionais” que constituem sistemas complexos e de multicamadas de governança internacional que desafiam as concepções vestefalianas de soberania e de território, que advêm de uma luta estrutural pelo poder, constituindo um novo conceito a que Cox denomina como “Estado Internacional” (cf. Bretherton e Vogler 1999-2006: 19).

Assim, no âmbito deste trabalho, considerar-se-á válida a afirmação de Charlotte Bretherton e Jonh Vogler em que se consideram “actor internacional” “*an entity capable of agency; of formulating and acting upon decisions*” (1999-2006: 35).



Importa também tentar rever o conceito de Sistemas Internacionais de Segurança e caracterizar algumas das vertentes que se lhe aplicam. Segundo Tomé, entre “propostas e visões muito diferenciadas”, assumem “[p]articular relevância [...], pois, as concepções em torno dos sistemas de segurança competitiva, segurança comum, segurança cooperativa, segurança colectiva e comunidade de segurança.” (Tomé, 2010: 41) .

A linha de pensamento mais tradicionalista nas Relações Internacionais, a realista, concebe os Sistemas de Segurança Internacional a partir da “segurança competitiva”. Segundo este modelo, cada Estado percebe um mundo hostil, vendo em cada outro Estado uma potencial ameaça à sua sobrevivência, sem que exista uma autoridade superior, o que o leva a tomar a responsabilidade pela sua auto-segurança e autodefesa. Na óptica da “segurança competitiva”, perspectivam-se duas abordagens, o realismo defensivo e o ofensivo. Enquanto a segunda considera que os Estados são conduzidos pela “maximização do poder”, a primeira relativiza esta formulação, assumindo que os Estados procuram garantir as suas posições no sistema, de modo a manter o equilíbrio do poder, o que segundo Waltz, pode conduzir a uma estabilidade internacional numa lógica de “ganhos relativos” (cf. Tomé, 2010: 41-42). Contudo, esta natureza competitiva não impede os Estados de formarem alianças e de se agregarem em grupos em prol de uma defesa colectiva perante uma ameaça externa, desencadeando, desta forma, um jogo de equilíbrios e hegemonias.

Durante a Guerra Fria, na sequência da corrida aos armamentos, surge um relatório da Comissão Palme<sup>2</sup> que aconselha um compromisso comum de sobrevivência, coadunando os interesses legítimos das partes. É a chamada “segurança comum” que ganha realce, preconizando a desmilitarização, o desarmamento e a vigilância das potências e o reforço dos poderes das Nações Unidas e organizações regionais. Contudo, autores como Gareth Evans sublinham o enfoque militarista desta perspectiva e que pode ser enquadrado como uma faceta da “segurança cooperativa” (cf. Tomé, 2010: 42).

Este último enfoque tonou-se conhecido com “Acordos de Helsínquia” de 1975 e vulgarizou-se sobretudo a partir do fim da Guerra Fria. Apesar das múltiplas leituras que se podem fazer do conceito, em geral, parte-se do princípio de que a segurança não pode ser imposta e que há instituições e normas comuns que são respeitadas. Este facto

---

<sup>2</sup> “Common Security: A Programme for Disarmament” (1982).

levará à prevenção e gestão dos vários conflitos dentro de uma moldura procedimental, refreando interesses e políticas rivais em prol da estabilidade internacional (cf. Tomé, 2010: 42-43).

A “segurança colectiva” refere-se à implementação de um acordo a um conjunto de Estados que decidem proteger-se mutuamente no caso de agressão a um deles, acordando um pacto de não-agressão entre os elementos do grupo. Eventualmente, dever-se-á perseguir e punir os agressores. Segundo Vayryen, este acordo deve estar institucionalizado de forma a legitimar a sua acção perante a comunidade internacional e obter assim o seu apoio quando necessário (cf. Tomé, 2010: 43).

Apresentando grandes semelhanças com o conceito de “segurança colectiva” surge o de “comunidade de segurança”. Apesar das semelhanças, esta proposta, contudo, exige, segundo Job, um grau de cooperação que implica um grau maior de multilateralismo e de institucionalismo, acomodando membros que se associam, não para combater nenhuma ameaça em particular, mas para convergir esforços em busca de um bem comum. Esta forma de associação, poderá originar a criação de uma identidade específica e é aquele autor considera que é a forma de cooperação mais elevada (cf. Tomé, 2010: 43).

## **I. 2. Debates sobre a promoção da segurança e da paz**

Para melhor se compreenderem as modalidades sobre a promoção da segurança e da paz, apresentam-se em primeiro lugar alguns debates sobre as causas de conflito, para logo se passar àquelas. As teorias realistas sustentam que os Estados tomam decisões de guerra e de paz com base nas mudanças de capacidade de cada um deles nos sistemas internacional. As teorias realistas apresentam distintas abordagens à problemática da guerra e da paz.

O seminal artigo de John Mearsheimer, “Back to Future: Instability in Europe after the Cold War”, publicado em 1990 representa uma das mais proeminentes perspectivas da escola realista, a estruturalista. Nele se defende que o multipolarismo que resultará do fim da Guerra-Fria conduzirá à “balcanização da Europa”, uma vez que os quarenta e cinco anos anteriores de paz naquele continente se devem à bipolarização Este-Oeste e às políticas de dissuasão nuclear praticadas pelas superpotências rivais, o que conduziria a uma grande cautela na sua actuação. Posto isto, o autor entende que a saída dos Estados Unidos e da União Soviética da cena europeia levará a um retorno do multipolarismo e, conseqüentemente, de novas guerras e de novas crises.

Neste artigo, Mearsheimer critica ainda as várias teorias alternativas, quer sejam aquelas que sustentam que o liberalismo económico promove a paz, pela prosperidade que traz aos vários Estados, quer sejam aquelas que defendem que as democracias preferem a paz e não sentem a necessidade de se atacar umas às outras, quer sejam aquelas que defendem a obsolescência da guerra, trazendo para a base da sua argumentação factos de natureza empírica.

Já Stephen Van Evera, em artigo de 1998, intitulado “Offense, Defense, and the Causes of War” assume que a guerra depende do equilíbrio, real ou percebido, das capacidades defensivas e ofensivas de um Estado. Este autor não considera os efeitos da distribuição, nem das polaridades do sistema internacional. Alicerçado em três estudos de caso em diferentes períodos da história e em distintas regiões do globo, estabelece uma listagem de dez factores de natureza militar, geográfica, políticos e sociais internos e de natureza diplomática que podem desencadear ofensivas militares.

Em resposta às perspectivas difundidas pelo realismo estruturalista, em 1994, Charles Glaser (1994-1995: 52) cria o conceito de “realismo contingencial” que contraria o pessimismo implícito naquelas. Naquele artigo, este autor foca o papel da cooperação entre Estados e lança uma crítica às abordagens neo-institucionais, que colocam o foco da cooperação nas relações entre instituições. Considera que a auto-ajuda pode ser alcançada pelos Estados através da cooperação ao invés da competição, como preconiza o realismo estruturalista.

A Queda do Muro de Berlim e os ataques às Torres Gémeas e ao Pentágono de 11 de Setembro de 2001, mudaram a perspectiva dos debates sobre segurança internacional e o foco deixou de estar sobre os conflitos inter-estados (tanto que este tipos de conflitos atingiram mínimos históricos) e passou a centrar-se sobre outros aspectos que contribuem para a (in)segurança internacional.

Actualmente o debate sobre a promoção da paz centra-se nos cenários do “pós-pós-Guerra Fria”,<sup>3</sup> tal como conceptualizam Raquel Freire e Paula Lopes (2009: 6); não havendo, por sua vez, consenso doutrinário na contemporaneidade no que tange à definição de “manutenção da paz”, inclusive em relação às operações das Nações Unidas impetradas com esta finalidade.

---

<sup>3</sup> Sobre o conceito de “pós-pós-Guerra Fria” pode relacionar-se com fins da década de 90 e início dos anos 2000. Período de profundas transformações na comunidade global, nomeadamente aquelas trazidas pela guerra do Kosovo – gerando novas compreensões de intervenção humanitária militar – e pelos atentados do 11 de Setembro de 2001 – dos quais sucederam as intervenções militares unilaterais, sem aprovação do CSNU, sob o fundamento de legítima defesa.

A celeuma envolve muitos aspectos, de entre os quais, se a terminologia teria sofrido ou não alterações significativas com o término da Guerra Fria e, por conseguinte, da bipolaridade nas relações internacionais. Afinal, não somente acontece o declínio irreversível de uma potência rival ao poderio norte-americano, mas também, a ascensão da multipolaridade desponta como factor imprescindível à negociação e à manutenção da paz. Assim, mais que ausência de confronto bélico, conforme se entendia mesmo nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, a manutenção da paz torna-se numa concepção mais alargada.

Por isso, a manutenção da paz sob tutela das Nações Unidas passou a abranger, no decorrer do tempo, uma ampla diversidade de funções, para as quais estabelecer uma classificação coerente transformou-se no desafio actual. As tipologias existentes referem-se aos aspectos cronológicos para análise, negligenciando os pontos substanciais. Entretanto, algumas categorizações encontram respaldo em parcela considerável da doutrina; podendo-se, então, mencionar as “missões clássicas ou tradicionais; as missões multidimensionais, integradas, complexas ou multifuncionais; as operações de apoio à paz; alguns identificam ainda uma potencial nova geração, como as intervenções cosmopolitas [...] ou incluem ainda nesta lista de gerações as intervenções humanitárias [, bem como] as missões de imposição da paz” (Freire & Duarte, 2009: 18).

Como consequência das novas realidades e do alargamento das funções da ONU, estabelecidas sob a forma de resoluções do CSNU<sup>4</sup>, leva aquela organização a rever a suas políticas de promoção de paz. Em 2008, surge um documento contendo novos princípios e orientações para as operações de manutenção da paz levadas a cabo pelas Nações Unidas, também apelidado como “Capstone Doctrine”. Nele se estabelece o espectro das actividades de paz e segurança que passa a incluir a prevenção de conflitos, o restabelecimento da paz, a manutenção da paz, a imposição da paz, a consolidação da paz (United Nations - Department of Peacekeeping Operations/ Department of Field Support, 2008: 17-18).

Em 2009, num outro documento, intitulado “A Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping”, apela-se a uma parceria renovada entre os agentes (i.e. os que autorizam, os que implementam, os que contribuem, os que recebem e os

---

<sup>4</sup> Nomeadamente as resoluções nº 1325, de 2000, sobre as mulheres, a paz e a segurança, nº 1612, de 2005, sobre as crianças e conflitos armados e nº 1674, de 2006, sobre a protecção de civis em conflitos armados.

parceiros institucionais da ONU) das acções de manutenção de paz daquela organização, de forma poder cumprir-se um conjunto de objectivos a curto, médio e longo prazo relativos àquele domínio (United Nations; Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2009: 6-7). Assim, estabeleceram-se quatro áreas prioritárias: desenvolvimento de políticas, desenvolvimento de capacidades, estratégia global de apoio ao terreno e, ainda, planeamento e supervisão. Como desenvolvimento de políticas entende-se o desenvolvimento de orientações práticas sobre os papéis críticos da manutenção de paz da ONU, os quais incluem alcançar consensos políticos e a clareza das tarefas e das responsabilidades, nomeadamente a protecção de civis, a manutenção de paz e o restabelecimento da paz, assim como uma abordagem robusta e uma manutenção de paz efectiva. O desenvolvimento de capacidades requer a identificação, a construção e o suporte das capacidades necessárias para apoiar a manutenção da paz, em particular, o preenchimento das falhas de forma sustentada, uma maior cultura performativa e a aproximação aos contribuintes e coordenação da assistência construção de capacidades. A estratégia global de apoio ao terreno implica o melhoramento da entrega de serviços no terreno através de um novo modelo de entrega de serviços orientado para o cliente, flexível e de operacionalização mais rápida, bem como da implementação de eficiências de escala. O planeamento e supervisão visa assegurar disposições mais efectivas para o planeamento, gestão contabilística e supervisão das missões através de um planeamento mais inclusivo, informação e relatórios melhorados, assim como através de quadros contabilísticos (United Nations; Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2011: 5).

### **I. 3. O papel da União Europeia na segurança europeia e internacional**

A União Europeia representa um desafio a sua análise, devido à tipologia distintiva, se não única, de órgão internacional que constitui. Empiricamente pode detalhar-se a União Europeia como uma superpotência económica, adquirindo uma importância cada vez maior nos campos da diplomacia internacional, da “soft security”, ou da ordem mundial alargada.

Christopher Hill e Michael Smith identificam três perspectivas-chave de análise da União Europeia, pelas Relações Internacionais:

- A UE como subsistema de relações internacionais em que se foca a capacidade desta lidar com as suas relações internacionais internas e, ao mesmo tempo, gerar uma acção colectiva externa;
- A UE como parte de um processo alargado de relações internacionais, para cujos mecanismos são direccionados problemas de conflitos internacionais ou de economia política;
- A UE como potência relevante, capaz de moldar o ambiente externo e de essa acção ser vista como tal pelos outros actores, ocupando uma determinada posição na hierarquia internacional de poder (cf. Hill & Smith, 2008: 8-14).

A acção política externa da União Europeia tem sido alvos de numerosos estudos. Contudo, como alerta Stephan Davidshofer “[a] review of the literature seems to confirm the fact that most of the research does not succeed in escaping the reproduction and legitimization of EU institutions despite, even sometimes self-proclaimed, critical labels” (2009: 5)

O interesse académico pela política externa da Europa tem vindo a aumentar à medida que no seio da UE se institucionaliza a acção naquele domínio. Assim, da parca quantidade de estudos que surgiram nos anos 70 e 80 sobre a Cooperação Política Europeia (CPE)<sup>5</sup>, nos anos 90, com o lançamento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)<sup>6</sup>, testemunhou-se um aumento do interesse por esta área de estudos. Nos anos mais recentes, e já depois do a partir do aparecimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), a obra de Jolyon Howorth, “Security and defence policy in the European Union”, de 2007, debruça-se sobre o cumprimento dos objectivos fixados em 1999 pelo Conselho Europeu, sobre a articulação das políticas externas de índole civil, como o comércio ou a cooperação para o desenvolvimento, com as eminentemente de carácter militar. Atribuindo à UE características de “Federação de Estados-nação”, mais do que as de Estado Federal, aquele autor problematiza também os novos caminhos da PESD e a sua relação com os EUA e a NATO, questionando a eventual substituição dos seus papéis militares ou a sua complementaridade.

*Enfin, il présente un bilan nuancé des seize opérations extérieures conduites jusqu'à présent sous l'égide de l'Union européenne. Il estime que celle-ci a*

---

<sup>5</sup> Davidshofer (2009: 7) refere, por exemplo, De Schoutheete, 1980; Allen, Rummel e Wessels, 1982; Hill, 1983; Ginsberg, 1989.

<sup>6</sup> Davidshofer (*ibidem*) menciona os trabalhos de Peterson e Sijursen, 1993; Regelsberger, De Schoutheete e Wessels, 1997; Zielonka, 1998.

*démontré sa compétence dans le domaine de l'intervention humanitaire, de la formation des forces de police et de la restauration de l'ordre public dans des États ravagés par des affrontements ethniques ou des guerres civiles; en revanche, elle n'a pas réussi à s'imposer comme un «acteur global» et ne dispose pas des moyens militaires qui lui permettraient d'intervenir efficacement sur des théâtres où le rétablissement de la paix et sa consolidation requièrent un engagement durable pouvant s'étendre sur plusieurs années et le déploiement de forces d'interposition significatives.* (Klein, 2008: 188)

Sobre o papel da política externa da União Europeia, Federiga Bindi e Irina Angelescu, na introdução de “The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World” colocam várias questões que pretendem ver respondidas ao longo da obra. Assim, questionam como as relações da UE com o resto do mundo evoluíram ao longo do tempo, quais os instrumentos desenvolvidos pela UE para se relacionar com as diferentes partes do mundo e quais os objectivos principais que a UE quer implementar no resto do mundo. Lançam, também, uma reflexão sobre se na política externa da UE se verificou uma mudança de enfoque dos assuntos económicos para os políticos. Interrogam-se se a UE contribuiu para o desenvolvimento dos direitos humanos, da paz e da democracia, ou para o desenvolvimento económico de áreas específicas do mundo. Questionam também se a política externa da UE contribuiu para a formação da identidade europeia, se as populações de países terceiros têm consciência da existência de uma política externa europeia e, na existência desta, se a UE é vista como um parceiro válido e fiável. Por fim, lançam a interrogação se a política externa da UE contribuiu para a promoção da integração regional em outras áreas do mundo e de que forma esses processos de integração apresentam semelhanças e diferenças com o processo de integração europeia (cf. Bindi & Angelescu, 2010: 2-3).

Relativamente ao papel da União Europeia na segurança, Sven Biscop e Richard Whitman ressaltam que “[y]et regardless of one's normative perspective on this emerging international role for the EU, its development can definitively not be denied: in spite of all imperfection, the EU presence as a security actor is here – and the trend is that it is here to stay” (Biscop & Whitman, 2013: 1).

Desde a queda do Muro de Berlim, e no que à segurança diz respeito, a União Europeia tem sido vista como “comunidade de segurança”. A história determinou que a integração europeia moldasse as expectativas dos seus membros, tendo sido particularmente relevante aquando da criação das Comunidades Europeias, bem como durante os sucessivos alargamentos, em especial nos últimos, a Leste. Smith questiona

se a perspectivização auto-referencial de comunidade de segurança é construída pelas instituições ou se resulta de discursos e de interações por parte dos Estados-membros (cf. Hill & Smith, 2008: 5; 14).

Luk Van Langenhove e Léonie Maes apontam três determinantes que moldam o papel da UE como actor global e regional nas áreas da segurança e da paz; são elas a capacidade (institucional, humana, material, operacional e financeira) de se envolver em missões, a vontade para dedicar recursos para fins de segurança e defesa, conduzida, sobretudo, pelas prioridades dos Estados-membros e a aceitação, quer interna, quer externa da UE como actor principal na paz e segurança (cf. Van Langenhove & Maes, 2012).

Na actualidade, o enquadramento institucional das políticas de acção externa no âmbito da segurança e defesa da União Europeia é alvo de variadas reflexões. Sven Biscop defende que a Estratégia Europeia de Segurança (EES) assenta em três princípios, a “prevenção”, a qual requer uma “abordagem holística” que deve ser implementada através do “multilateralismo”; considera que a implementação destes princípios implica a definição, pela UE, na sua Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), das missões e tipos de operações a realizar, das regiões e cenários prioritários para a sua intervenção e ainda o grau de esforço a dedicar a estas prioridades (Biscop, 2012: 20-22).

Não menos importante é a análise dos papéis que cada uma das instituições europeias (Conselho Europeu e seu presidente, Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Serviço de Acção Externa, estruturas de gestão de crises<sup>7</sup>, ou as agências da PCSD<sup>8</sup>) desempenham nas políticas de segurança e defesa da UE e de que forma se relacionam entre si.

A PCSD tem vindo a ser avaliada quanto ao espectro das suas missões, quanto ao processo de tomada de decisões, às opções de comando e de controlo, ou quanto ao financiamento das acções da PCSD. Também têm sido levados a cabo numerosos estudos de caso sobre as suas missões.

---

<sup>7</sup> Entre os quais a Direcção da Gestão de Crises e Planeamento, a Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações, o Centro de Análise de Informações e o Estado-Maior, estruturas que fazem parte do Serviço de Acção Externa da UE.

<sup>8</sup> Nomeadamente, a Agência Europeia de Defesa, o Centro de Satélites da União Europeia e o Instituto de Estudos de Segurança da UE.



Outro tópico que tem suscitado de grande reflexão é o de compreender como se tem colocado em prática a abordagem abrangente proposta pelo Tratado de Lisboa, sobretudo no que diz respeito à coordenação civil-militar, ao desenvolvimento de capacidades civis e militares, à Cooperação Permanente Estruturada e à Cooperação de Armamentos Europeia.

A cooperação com países terceiros e organizações internacionais, a estratégia europeia contra a proliferação de armas de destruição massiva, as reformas no sector da segurança ou as implicações das políticas de segurança e defesa em aspectos de direitos humanos e de género são também tópicos em discussão.

Finalmente, os estudos sobre a implementação e o futuro da Política Comum de Segurança e Defesa, nos quais se fazem análises críticas sobre o estado actual das várias dimensões desta, para oferecer um leque de respostas que permitam ultrapassar os constrangimentos e falhas detectados, de forma a corrigi-los ou a reformular políticas para que PCSD consiga obter resultados tangíveis e possa dotar a UE do protagonismo nas áreas da segurança e defesa a que esta aspira.

## **II. A UNIÃO EUROPEIA: UM ACTOR INTERNACIONAL EM CONSTRUÇÃO NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA**

Este capítulo tem por objectivo demonstrar a evolução e o papel das Comunidades e da UE no domínio da segurança. Para isso, descreve as principais fases da construção europeia e os progressivos contributos para a segurança europeia e internacional, desde a pacificação e socialização dos seus sucessivos membros à consolidação da democracia na Europa, bem como os laços cooperativos económicos e a Ajuda ao Desenvolvimento com outras regiões e países. Depois, trata da criação da UE propriamente dita e dos desenvolvimentos no âmbito da PESC e posteriormente também da PESD/PCSD, salientando as principais evoluções institucionais (de Maastricht ao Tratado de Lisboa) e a interligação com o novo quadro internacional pós-Guerra-Fria, o processo de Alargamento e Política Europeia de Vizinhança (PEV). Também neste capítulo cabe analisar o papel das instituições europeias na acção externa e na política de segurança da UE. Por fim, far-se-á uma primeira reflexão geral sobre o papel e os contributos da UE para a segurança europeia e internacional e também sobre os constrangimentos em matéria de acção externa colectiva e concertada ao longo destas décadas, salientando algumas ideias essenciais: mesmo em constante construção e mutação, o contributo que tem dado para a segurança na Europa pela pacificação e socialização entre os seus membros e o estabelecimento de denominadores comuns, a consolidação da democracia no Velho Continente; o reforço da prosperidade europeia e contributo para o desenvolvimento também fora da Europa; a concepção abrangente de segurança, muito para lá da dimensão militar – instrumentos económicos e normativos; as limitações da CPE e da acção colectiva em momentos importantes, onde se percebeu a supremacia de certos interesses nacionais e a falta de coordenação intra-União Europeia e entre Estados-membros; e o acréscimo do papel e da visibilidade da UE na segurança desde desenvolvimentos PESC e PESD, tornando-se actor internacional mais “completo”.

### **II. 1. As Comunidades Europeias**

Após a II Guerra Mundial, os Estados europeus sentiram a necessidade de estabelecer laços que permitissem a cooperação económica, política, institucional e de defesa para poder encetar a reconstrução dos seus países dilacerados pelos efeitos

daquela guerra. Com efeito, a Europa Central fora palco de duas guerras devastadoras nos 30 anos anteriores. A I Guerra Mundial (1914-1918) e a II Guerra Mundial (1939-1945) tornaram claro que o futuro da Europa teria de passar pela cooperação. Em 1945, as velhas potências europeias estavam esgotadas, destruídas, desacreditadas.

A Oeste os Estados Unidos da América (EUA) e a Leste, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) efectuavam jogadas estratégicas (Silva, 2010: 17-18). Neste sentido, retomou-se o sonho da unidade europeia proposto por Aristide Briand à Sociedade das Nações (SDN) em 1929-30. Estas razões levam Stone Sweet, Fligstein e Sandholz (2001: 1) a afirmar que os Estados europeus, em vez de reproduzirem as desastrosas políticas intergovernamentais, que almejavam os interesses individuais de cada Estado e que conduziram aos conflitos mencionados, procuraram construir um espaço político, em rigor, um conjunto de espaços políticos com a negociação do Tratado de Roma (1957). Nos anos que medeiam o fim da guerra e assinatura do Tratado de Roma, a ideia europeia de Briand vai-se moldando às circunstâncias político-ideológicas, estratégico-militares e socioeconómicas daquele momento histórico.

Do ponto de vista estratégico-militar, verifica-se uma sucessão de acontecimentos que levam à constituição da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN / NATO). Em 1947, é assinado Tratado de Dunquerque entre a França e o Reino Unido, que estabelece a assistência económica e cooperação bilaterais como garantia de ajuda mútua em caso de futura invasão alemã, o qual constitui o ponto de partida para o Tratado de Bruxelas que cria a União Ocidental. Este é assinado no ano seguinte, em que os Estados do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) se juntam àqueles para prosseguir os mesmos objectivos de cooperação e entreajuda entre os vários Estados em caso de ataques militares da Alemanha, ou, mais provavelmente da URSS, reflectindo as divergências político-ideológicas entre os regimes ocidentais e o implementado naquela, abrindo a possibilidade à integração posterior de países terceiros. Este tratado além de procurar, também, reforçar os laços económicos, sociais e culturais entre os cinco Estados (cf. Phinnemore e McGowan, 2002/2004: 39) começa a ter em conta o agravamento das relações com a URSS (cf. Silva 2010: 36), cujas tensões começam a ser exteriorizadas a partir do discurso de Winston Churchill em Fulton em que afirmou que “uma cortina de ferro se abateu sobre a Europa de Stettin a

Trieste” (*apud* Silva, *op. cit.*: 22.) A doutrina da contenção (*containment*)<sup>9</sup>, proposta pelo presidente dos EUA, Harry Truman, em 1947, provoca uma escalada de acontecimentos comandada por Estaline, líder<sup>10</sup> da URSS, que conduziria ao estabelecimento de repúblicas populares sob controlo soviético no centro e leste da Europa. Estas ideias, enunciadas por Truman, favorecem uma maior intervenção estratégica, militar, económica e política dos Estados Unidos na Europa.

Assim, apesar das diferentes perspectivas e expectativas que os vários países tinham em relação à União Ocidental, a complexidade do seu funcionamento e a sua pequena capacidade militar, a 4 de Abril de 1949, doze países assinaram o Tratado do Atlântico Norte, entre os quais, para além dos cinco do Tratado de Bruxelas e dos Estados Unidos, se contavam o Canadá, a Dinamarca, a Islândia, a Itália, a Noruega e Portugal (cf. *idem*: 39-42). A NATO nascia sob égide dos Estados Unidos, integrando a sua estratégia de defesa em relação à URSS.

Simultaneamente, entre 1945 e 1950, ocorrem desenvolvimentos nos campos político e económico que viriam a culminar em 1951 na assinatura Tratado de Paris, com o qual se constituiria a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

A já referida estratégia de contenção para a Europa Ocidental, como antecâmara de defesa dos Estados Unidos em relação ao “perigo vermelho”, levou estes a fomentar a recuperação económica europeia, apontando, por várias razões estratégicas e políticas, na direcção da unificação europeia. Este facto impulsionou quer psicologicamente, quer politicamente o entendimento concertado e multilateral dos europeus. Esta estratégia americana preparou os europeus para um conjunto de mudanças que se seguiriam: o plano Marshall, a cooperação económica europeia, a colaboração política, diplomática e, como sumariamente se referiu acima, militar, bem como o arranque da construção europeia (cf. Silva *op. cit.*: 24-25). Tendo em conta estes aspectos, e usando as palavras de Bino Olivi, poder-se-á afirmar que “[a] Comunidade europeia é filha da guerra fria” (*apud* Silva, 2010: 21).

No entanto, não foram apenas a estratégia e as intenções dos Estados Unidos que contribuíram para os desenvolvimentos que conduziriam ao Tratado de Roma, houve também uma vontade dos povos europeus. O apelo à construção dos “Estados Unidos da Europa”, lançado por Churchill em 19 de Setembro de 1946, na Universidade de

---

<sup>9</sup> A doutrina da contenção consistiu numa série de medidas destinadas a travar a expansão do comunismo, de entre as quais se vão destacar o Plano Marshall e a criação da NATO.

<sup>10</sup> Em rigor, o cargo que ocupou era o de secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética.

Zurique, apesar das reticências francesas à reconciliação franco-alemã necessária na estratégia traçada por aquele estadista, lança uma vaga de colaboração entre os vários movimentos europeístas, muitos dos quais surgidos após a II Guerra Mundial e por vezes com posturas e propósitos distintos, de entre os quais se destacavam os de pendor federalista e os de pendor unionista. Estes esforços culminarão na realização do Congresso da Europa em 1948, em Haia.

Neste Congresso, presidido por Winston Churchill, depois de ultrapassadas as divergências entre as facções unionistas e federalistas, emitiu-se um documento, intitulado *Mensagem aos Europeus*, que não é mais do que o resumo final das resoluções tomadas pelas comissões política, cultural e económica e social, indicando união como caminho, mas não se comprometendo com o federalismo<sup>11</sup>.

Perante a estagnação económica nos anos subsequentes à II Guerra Mundial, os Estados Unidos decidiram conceder aos Estados europeus uma ajuda massiva que viria a ficar conhecida como Plano Marshall. Para coordenar este Plano, constitui-se a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), em 16 de Abril de 1948. Esta organização tinha entre os seus objectivos estudar a possibilidade de estabelecer uma união aduaneira na Europa. No período entre guerras tinham surgido várias sugestões deste tipo, a que se sucedem, no período do pós-guerra, várias outras propostas da constituição de uniões aduaneiras. Destas, apenas a União Aduaneira do Benelux, criada em 1944, pelos governos exilados dos três países envolvidos e que entraria em vigor no primeiro dia de 1948, se revelou eficaz, tendo tido como embrião a União Económica Belgo-Luxemburguesa, constituída em 1921.

---

<sup>11</sup> Na declaração de objectivos, deste documento pode ler-se o seguinte: “Que seja claro para todos nós, Europeus, reunidos para dar voz a todos os povos deste continente, declaramos solenemente a nossa comum vontade nos cinco artigos seguintes, que resumem as resoluções adoptadas pelo nosso Congresso:

1º Queremos uma Europa unida, aberta em toda a extensão à livre circulação dos homens, das pessoas e dos bens.

2º Queremos uma Carta dos direitos do homem, que garanta as liberdades de pensamento, de reunião e de expressão, assim como o livre exercício de uma oposição política.

3º Queremos um Tribunal de justiça capaz de aplicar as sanções necessárias para que seja respeitada a Carta.

4º Queremos uma Assembleia europeia, onde estejam representadas as forças vivas de todas as nossas nações.

5º E assumimos de boa fé o compromisso de apoiar com todos os nossos esforços, nos nossos lares e em público, nos partidos, nas igrejas, nos meios profissionais e sindicais, os homens e os governos que trabalham para esta obra de salvação pública, oportunidade suprema da paz e garantia dum futuro, para esta geração e para as que se lhe seguirem”. (*apud* Silva *op. cit.*: 33).

Como resposta às aspirações do Congresso da Europa, surge, em 5 de Maio de 1949, após algumas diferenças sobre o sentido a dar às resoluções daquele Congresso (uns defendiam uma aproximação mais federalista, outros tinham como objectivo uma união de interesses e de esforços), o Conselho da Europa. É do compromisso possível entre estas duas posições antagónicas protagonizadas pelos vários países que integravam o Pacto de Bruxelas (Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido), e que logo endereçaram convites a outros cinco países (Dinamarca, Irlanda, Itália, Noruega e Suécia), que surge uma estrutura de cooperação política e cultural. Das estruturas criadas nesta época, esta é a única eminentemente europeia, criada por europeus e para europeus, já que a OECE e a NATO contavam com a chancela dos Estados Unidos. Numa tentativa de controlar a produção e os fluxos de aço e de carvão de forma a baixar os preços e a evitar a superprodução, institui-se, pela mão de Jean Monnet, o Plano Schuman. Este visava responder, na vertente económica, ao desejo dos Estados Unidos de verem uma Europa unida como solução para a garantir a paz, a democratização e a prosperidade, para responder à esfera de influência da União Soviética que nesta época se parecia estender de Leste para Oeste. Com efeito, os novos desenvolvimentos, entre os quais se destacam o bloqueio de Berlim (Junho de 1948 a Maio de 1949), o fracasso da conferência quadripartida de Paris (Maio a Junho de 1949), a explosão da primeira bomba atómica soviética (Agosto de 1949) e o surgimento de um novo cenário de guerra na península da Coreia, em Junho de 1950, são mostra de uma tensão que não cessava de aumentar. Os grandes actores do mundo ocidental prosseguiram estratégias diferentes: se os Estados Unidos pretendiam uma união europeia que passava pela integração da Alemanha no bloco ocidental e o seu rearmamento, a França temia-a e o Reino Unido, apostando na estratégia atlantista, dispensava qualquer vínculo supranacional. Quer a OECE, quer o Conselho da Europa, pela sua natureza, composição e métodos de decisão, foram incapazes de encetar os esforços necessários conducentes à unificação política ou económica da Europa.

É neste contexto que Robert Schuman, ministro dos negócios estrangeiros de França, consciente das conjecturas interna e internacional, faz o anúncio em 9 de Maio de 1950 de um plano pragmático que respondia a vários problemas simultaneamente, em que defende uma “Europa organizada e viva” (*apud* Silva, 2010: 64), cujo primeiro passo “seria o de colocar sob o controlo de uma Alta Autoridade, composta por personalidades independentes dos governos de toda a produção franco-alemã”. Era uma estratégia faseada, aberta à participação de outros países da Europa conducente a uma

“Comunidade económica”, que, por sua vez, seria o fermento de uma federação europeia. Este plano foi saudado pela RFA, pela Itália e pelos Estados Unidos, os países do Benelux acolheram-no com reservas, temendo o dirigismo francês, a URSS e o Reino Unido opuseram-lhe, a primeira, por considerar que se tratava de uma “manobra americana”, o segundo encarou-o numa óptica de protecção em relação à sua indústria pesada.

Em 18 de Abril de 1951, é assinado em Paris, o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), integrando a Bélgica, a França, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos e a República Federal da Alemanha, o qual entraria em vigor em 23 de Julho de 1952 por um período de 50 anos.

O êxito do Plano Schuman motivou vontades para haver integração europeia em outros sectores. A conjectura geostratégica de então e a pressão dos Estados Unidos favorecia a integração na área da defesa e da segurança. É neste momento que se elabora o plano Pleven, também chamado Plano Schuman alargado, que previa a constituição de um exército europeu sob uma autoridade supranacional. As negociações, nas quais a França colocava em causa a igualdade de direitos da Alemanha, levaram a que em 27 de Maio de 1952, após a intervenção de Jean Monnet, atribuindo igualdade de direitos à Alemanha, mas reduzindo a amplitude do exército europeu, fosse assinado pelos Seis o tratado que criava a Comunidade Europeia de Defesa.

Ao mesmo tempo, começavam as movimentações que tinham por objectivo a constituição de uma entidade política europeia de natureza federativa que integrasse a CECA e a CED, assente num Parlamento Bicameral, num Conselho executivo e um Conselho de ministros, projecto que em 1953 reunia consenso por parte dos Seis. No entanto, o tratado que constituía a CED, ratificado sucessivamente pela RFA, pelos países do Benelux e pela Itália, esbarrou na rejeição liminar da sua discussão na Assembleia Nacional francesa.

Aproveitando esta oportunidade, o Reino Unido promoveu a extensão da União Ocidental à Itália e à Alemanha, criando a União da Europa Ocidental (UEO). O Reino Unido prevenia-se assim da constituição de uma entidade europeia supranacional no domínio da segurança e da defesa, e a Alemanha Ocidental via reconhecida a igualdade de direitos recuperando a soberania plena, ao ser-lhe reconhecido o direito a dispor, ainda que integrado na NATO, de exército de contingente limitado e com proibição de armamento atómico, bacteriológico e químico por exigência da França.

Esta nova entidade dispõe de um Conselho de Ministros que decide por unanimidade, de uma assembleia parlamentar com funções consultivas e um Secretariado Geral, de que, por sua vez, dependem a Agência de Controlo dos Armamentos e o Comité Permanente dos Armamentos. Contudo, apesar de ter entrada em vigor prevista para Maio de 1955, permanecerá sem forças militares própria, sem orçamento militar comum e sem existência, enquanto tal, no seio da NATO.

Entretanto, em 1955, em Messina, os Seis procuravam articular as suas políticas, emitindo, após negociações, a “Resolução de Messina”, que previa quatro linhas de acção: o desenvolvimento em comum de grandes vias de comunicação, de capacidades energéticas e o estabelecimento de organizações comuns no âmbito da energia atómica para fins pacíficos e do mercado comum europeu. No prosseguimento destes objectivos, seriam assinados em Roma, a 25 de Março de 1957, os tratados que criavam a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EUROATOM / CEEA) e que se tornariam efectivos em 1 de Janeiro de 1958. É com estes tratados que surge uma nova arquitectura institucional, o “método comunitário”, que contempla três órgãos, formando assim o chamado “triângulo institucional” que tenta ser o meio-termo entre as arquitecturas supranacional (como a da CECA, por exemplo) e a intergovernamental (como a da OECE).

Em 1965, o Tratado de Bruxelas, também chamado Tratado de Fusão, firmado em 8 de Abril desse ano e que vigoraria a partir do primeiro de Julho do ano seguinte, decide a fusão dos órgãos executivos, ou seja das Comissões (Alta Autoridade, no caso da CECA) e dos Conselhos de Ministros de cada uma das comunidades (CECA, CEE e Euroatom, que partilhavam uma Assembleia Parlamentar, um Tribunal de Justiça e um Conselho Económico e Social) numa Comissão e num Conselho de Ministros unificados, embora este último possa ter composições diferentes de acordo com o domínio dos Tratados. A partir dos anos 70, os esforços conducentes ao Mercado Único europeu são reforçados. Com o Tratado do Luxemburgo (firmado em 22 de Abril de 1970 e com entrada em vigor em 1 de Janeiro do ano seguinte) dotam-se as estruturas comunitárias de recursos e orçamento próprios. O Parlamento Europeu passa a ser eleito por sufrágio directo, em decisão tomada no Acto de Bruxelas (20 de Setembro de 1976), cujas primeiras eleições foram realizadas entre 7 e 10 de Junho de 1979.

Em 1973 realiza-se o primeiro alargamento, a norte, estendendo-se as Comunidades Europeias à Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. O segundo e terceiro alargamentos estenderam-se a sul, incorporando países que tinham sido governados por



ditaduras até a um passado recente, a Grécia em 1981, e Espanha e Portugal em 1986, apoiando e garantido a consolidação dos regimes democráticos recém-estabelecidos nestes Estados.

Nas décadas de 60, 70 e 80 as políticas de defesa e de segurança europeias, asseguradas, como se tem vindo a observar, pela coordenação da NATO e formalizadas no quadro da UEO. No entanto, há que registar o surgimento de laços cooperativos económicos e de Ajuda ao Desenvolvimento e da Cooperação Política Europeia (CPE) (Cameron, 1999: 16-18; veja-se também Silva, 2010: 192).

O aprofundamento das relações com os países da África, Caraíbas e Pacífico, advém do estatuído na Parte IV do Tratado CEE que regulava as relações da Comunidade Económica Europeia com os Países e Territórios Ultramarinos (PTU). Depois da independência destes países, associou-se, pelas duas Convenções de Iaundé (1964-1969 e 1971-1975), um grupo de 18 e, mais tarde, 19 Estados africanos, Madagáscar e Maurícias (EAMA) à CEE. Simultaneamente, a Convenção de Arusha (1971-1975) estabelecia laços comerciais com os três Estados da África Oriental: Quênia, Uganda e Tanzânia. Aquando das adesões do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca, o Protocolo 22, anexo aos Actos de Adesão, oferecia aos 20 países da Commonwealth britânica situados em África, nas Caraíbas e no Pacífico, a possibilidade de negociar com a CEE a estrutura das suas futuras relações. Esta possibilidade foi alargada a outros Estados africanos que não pertenciam nem à Commonwealth, nem aos EAMA. Chegou-se, assim, à primeira Convenção de Lomé (1975-1980), à qual se seguiriam outras três (1981-1985, 1986-1990 e 1990-2000). A IV Convenção de Lomé prevê instrumentos que favoreciam a exportação de produtos destes países para a CEE/UE, bem como subvenções por parte desta destinadas a garantir um certo nível de receitas de exportação e a colmatar problemas que pudessem surgir no sector mineiro. Contudo, desde 1995 – (altura da revisão da IV Convenção), estas subvenções passaram a ser condicionadas pelo cumprimento do artigo 5º da Convenção que se refere aos direitos do Homem, democracia e Estado de Direito (cf. Caprile & Douaud, 2011).

Por outro lado a Cooperação Política Europeia (CPE) era um instrumento que pretendia coordenar as políticas externas dos vários países, surgido fora do âmbito das Comunidades. Em 1970, depois do falhanço, no início dos anos 60, do plano Fouchet, que preconizava uma ideia gaullista de uma Europa dos Estados confederal, o relatório

definitivo do Comité Davignon, elaborado após a cimeira de Haia de 1969<sup>12</sup>, traça como objectivos, da cooperação entre os membros da CEE, a troca de informações e consultas regulares sobre política internacional e a procura da harmonização de pontos de vista, de atitudes e, mesmo, de tomadas de decisão em comum. É assim que surge a CPE, órgão que se vai exprimindo quer no âmbito das Conferências sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), quer veiculando as posições comuns dos Estados-membros relativamente ao Médio Oriente (1973), Chipre (1974), ou relativamente à política do *Apartheid* em vigor na África do Sul. Contudo, as dificuldades relativas à tomada rápida de decisão por parte da CPE tornaram-se evidentes aquando da invasão do Afeganistão pela URSS. Nos anos 80, a CEE começa a vincular as suas decisões às da CPE, impondo sanções económicas à URSS, devido à declaração de lei marcial na Polónia, à Argentina, pela invasão das ilhas Malvinas, à África do Sul, devido à política do *Apartheid*, ou ao Iraque, pela invasão do Kuwait. A actuação da CEE no âmbito da CPE começa a preocupar a Administração Reagan dos Estados Unidos devido à sua actuação na América Central e na Líbia, pelo que critica os falhanços da CPE no combate ao terrorismo internacional.

Em 1 de Julho de 1987, entra em vigor o Acto Único Europeu, o qual se trata da primeira grande alteração ao Tratado de Roma (ora assinado em 28 de Fevereiro de 1986). Visando “pôr em prática essa União Europeia” (*apud* Lucas Pires, 1992: 187), integra num mesmo documento emendas importantes aos Tratados e disposições relativas à Cooperação Política Europeia (CPE). Para além de diversas reformas que introduz no funcionamento das instituições, procedendo a diversas alterações no funcionamento e competências do Parlamento Europeu, do Conselho de Ministros e da Comissão, integrando organicamente o Conselho Europeu e criando o Tribunal de Primeira Instância, e da criação de instrumentos que têm como objectivo a unificação do mercado interno, implementando um espaço económico e social europeu sem fronteiras, neste Acto é institucionalizada a Cooperação Política Europeia. O Conselho Europeu, plataforma informal de entendimento intergovernamental ao mais alto nível, surgida informalmente nos anos 60 e que passa a decorrer em intervalos regulares a partir de 1975, encontra reconhecimento legal e formaliza os seus mecanismos de funcionamento no âmbito do Acto Único Europeu. Este Acto, através do seu artigo 30º, também alarga

---

<sup>12</sup> Nesta cimeira, os seis chefes de Estado reflectiram sobre “a united Europe capable of assuming its responsibilities in the world of tomorrow and of making a contribution commensurate with its tradition and mission”. (cf. Cameron *op. cit.*: 16).

a política externa ao conceito de segurança e submete o funcionamento da Cooperação Política Europeia ao Conselho Europeu e ao Conselho de Ministros, associando-lhe também a Comissão (a qual deve ouvir) e o Parlamento (a quem deve informar).

## II. 2. A PESC e a PESD: de Maastricht a Lisboa

Segundo Cameron, “[o] AUE criou uma modesta, embora eficiente maquinaria para promover esta cooperação e a CEE tornou-se cada vez mais um actor importante na cena global”<sup>13</sup>. Criou-se, desta forma, a antecâmara que possibilitou, alguns anos depois, uma reforma mais profunda e mais ambiciosa das instituições europeias que viria a ocorrer alguns anos depois, o Tratado da União Europeia (TUE), também conhecido como Tratado de Maastricht. Porém, vários acontecimentos, que ocorreram dentro e nas fronteiras da Comunidade Económica Europeia, precipitaram e condicionaram a elaboração deste Tratado.

Michael E. Smith refere, ao fazer uma avaliação sumária da CPE que

*[a]lthough EPC's performance improved after the SEA (Regelsberger 1988; Lodge 1989), only two years after the Act came into effect it was confronted with an unprecedented set of challenges: the fall of the Berlin Wall, the unification of Germany, democratic change in the former Soviet bloc, the Persian Gulf War, and the first signs of disintegration in the Soviet Union and Yugoslavia (Smith, 2001: 172).*

Assim, as movimentações políticas e sociais verificadas ao longo da década de 80 nos países do Centro e Leste europeu, ou os novos desenvolvimentos no Médio Oriente são um teste à eficácia da CPE, que registou melhorias na sua performance, e vão ter impacto nas negociações que conduzirão ao TUE. Muitos dos Estados da CEE sentiram que era preciso melhorar as capacidades desta para lidar com os novos problemas que se colocavam, uma vez que estes poderiam ter efeitos nefastos sobre o Mercado Único europeu e sobre a união monetária. Por outro lado, havia uma incerteza sobre o papel que os Estados Unidos queriam exercer na defesa da Europa do pós-Guerra Fria. Não bastassem estas situações, os Estados-membros da CEE observavam que a falta de uma política europeia coordenada, para enfrentar os desafios que se colocam nesta altura, gerava deficiências nas respostas a estas crises (cf. *ibidem*). Também Cameron (1999:

---

<sup>13</sup> Tradução nossa do excerto “The SEA created modest but efficient machinery to promote this cooperation and gradually the EC became in a increasingly important player on the global scene” (Cameron 1999: 21).

22) salienta que a CPE, mesmo com as melhorias introduzidas pelo Acto Único Europeu, não pôde acompanhar as mudanças conjunturais que ocorreram neste período. No encontro do G7 em Paris, em 1989, a Comissão Europeia foi incumbida do resgate económico dos países da Europa Central e de Leste, num momento em que se renunciava a implosão da Jugoslávia e em que a primeira das crises do Golfo Pérsico se preparava para acontecer sem pré-aviso<sup>14</sup>. Todos estes factos contribuem para que a criação de uma nova política de relações externas e de segurança comum fosse um dos temas centrais da Conferência Intergovernamental que termina em 1991 em Maastricht. Desta surge um novo conceito: a União Europeia (UE), que será instituída pelo já referido Tratado da União Europeia (TUE), ou de Maastricht, assinado em 7 de Fevereiro de 1992, entrando em vigor em 1 de Novembro de 1993<sup>15</sup>, a qual assenta em três pilares fundamentais.

O primeiro destes pilares é a Comunidade Europeia (CE), novo nome para a Comunidade Económica Europeia, a qual integra as comunidades económicas anteriores (cf. Patrício 2009: 336-337) – i.e. a CECA e a Euratom – com competências alargadas e aprofundadas, assim como novas áreas de actuação, como sejam a união económica e monetária, o mercado interno, a cidadania europeia ou os novos domínios de intervenção e regulação que lhe foram atribuídos (educação, cultura, saúde...). São também reformulados os poderes das instituições, embora se continue a seguir o “método comunitário” – proposta da Comissão, deliberação conjunta do Conselho e do Parlamento e fiscalização da legalidade e do cumprimento pelo Tribunal de Justiça – nos domínios correspondentes ao primeiro pilar, i.e. a Comunidade Europeia.

O segundo pilar estabelece a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a qual deverá ser resultado da cooperação sistemática entre os Estados-membros e o processo decisório, no qual se definem “posições comuns” que conduzirão a “acções comuns”, é intergovernamental, cabendo a decisão por unanimidade no âmbito do Conselho, participando a Comissão, embora com poderes limitados, nos trabalhos, enquanto o Parlamento é informado e consultado; não existe intervenção do Tribunal de Justiça na PESC (cf. *idem*: 397). A execução operacional no terreno das “acções

---

<sup>14</sup> Neste ano de 1989, a nível global estavam a acontecer mudanças radicais sem precedentes em vários pontos do globo, para além dos acontecimentos da Europa Central e de Leste, marcaram estes anos acontecimentos significativos na China (massacre de Tiananmen), na África do Sul (fim do Apartheid), na Namíbia (resolução do conflito que envolvia as SWAPO), no Panamá (invasão dos EUA) ou no Brasil (movimento “directas já” (cf. Patrício, 2009: 330)).

<sup>15</sup> Este tinha entrada em vigor prevista para 1 de Janeiro de 1993, mas dificuldades surgidas no processo de ratificação fizeram atrasar o início do seu funcionamento.

comuns” em matéria de segurança e defesa é reservada à União da Europa Ocidental (UEO), que desta forma se vê promovida a “braço armado” da União Europeia (UE).

O terceiro pilar que se pauta pelo domínio da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI) ocupar-se-á de temas como as políticas de asilo, de imigração, de fronteiras, do combate ao tráfico de drogas, ou das cooperações judicial, aduaneira e policial. A decisão é intergovernamental, sendo os procedimentos institucionais conducentes a esta em tudo semelhantes aos da PESC.

Perante a integração da PESC e da JAI na União Europeia, Raquel de Caria Patrício afirma que

[o]s dois novos pilares instituídos compõem a União Política da União Europeia, sendo as inovações mais importantes desta. Trata-se de dois novos domínios que ficaram excluídos do sistema comunitário, no sentido próprio e técnico do termo, por opção dos Estados-membros e que embora se baseiem numa lógica caracterizadamente intergovernamental, representam o esboço de um alargamento das atribuições comunitárias para alguns dos domínios tradicionalmente exclusivos das funções estaduais (2009: 338).

O novo quadro conjuntural, resultante do fim da Guerra Fria, criou condições para que os países da Europa Ocidental participantes na Associação Europeia de Comércio Livre (AECL/EFTA), que por diversas razões não participavam na CEE/UE (a maior parte destes para preservar o princípio da neutralidade com o qual pautavam as suas relações externas), pudessem vir a ser integrados no mercado interno previsto no AUE através do Espaço Económico Europeu (EEE). Como a aceitação do chamado “acervo comunitário” era inevitável para integrar este Espaço, alguns destes países pediram a sua adesão à UE, para poderem ter participação activa nas decisões relativas àquele, que se viria a traduzir no alargamento de 1995 que incorporou na União, a Áustria, a Finlândia e a Suécia.

Este alargamento, aumentando o número de Estados-membros, e as disposições transitórias previstas no TUE levaram à convocação de uma Conferência Intergovernamental, cujas conclusões conduziram à assinatura, em 2 de Outubro de 1997, do Tratado de Amesterdão, que entraria em vigor em 1 de Maio de 1999. Com este Tratado introduziram-se alguns ajustes nas competências dos três pilares do TUE, institucionalizando-se medidas que revêm penalizações aos países que violem os Direitos do Homem. É, também, este Tratado que passa a prever a figura da “cooperação reforçada”, cujos detalhes de funcionamento já foram referidos oportunamente. São, da mesma forma, neste Tratado, introduzidas alterações à PESC,

introduzindo a figura do seu Alto Representante e incluindo os “Acordos de Petersberg” relativos a missões humanitárias e de restabelecimento da paz, tal como se detalhou anteriormente. Modificaram-se também as relações entre a UE e a UEO, para que a primeira a pudesse dar execução às “missões de Petersberg”.

A comunitarização dessas matérias agilizou assim a sua execução, condicionada que estava pela unanimidade intergovernamental. As matérias relativas ao direito penal e à polícia permaneceram no quadro do terceiro pilar. O acervo de Schengen é distribuído pelo primeiro e segundo pilares, contemplando algumas excepções relativamente a alguns países que preferiram continuar a ter uma soberania mais ampla, como por exemplo, a Dinamarca ou Reino Unido. Por outro lado, foi institucionalizado um acervo importante de medidas que concernem aos direitos e interesses dos cidadãos, prevendo-se penalizações aos Estados que violem os Direitos do Homem. Introduziram-se algumas alterações no modo de articulação das instituições comunitárias (alargando competências da Comissão e do Tribunal de Justiça, o reforçando do papel do Parlamento ou do Presidente da Comissão, estendendo a mais matérias a decisão do Conselho por maioria qualificada, enfim, simplificando e oleando os processos), não afectando de forma relevante as suas competências orgânicas e o funcionamento dos seus mecanismos decisórios. Surgiu também neste Tratado a figura da “cooperação reforçada”, um mecanismo que permite a grupos de Estados aprofundar compromissos em determinados domínios, utilizando os mecanismos comunitários, sem impor o mesmo ritmo aos restantes Estados-membros.

No que diz respeito ao âmbito da PESC, a necessidade de unanimidade ou de consenso no quadro intergovernamental torna as “posições conjuntas” difíceis de alcançar o que não permitiu progressos assinaláveis, levando à introdução de algumas alterações ao seu funcionamento com vista ao agilizar das decisões de modo a assegurar os interesses da UE na cena internacional. Assim, criou-se o cargo do Alto Representante para a Política Europeia de Segurança Comum, o Conselho Europeu passou a definir, por consenso, as estratégias comuns, que se traduziriam em posições ou acções comuns adoptadas em Conselho de Ministros por maioria qualificada, tendo os Estados minoritários direito a “abstenção construtiva” ou de veto “por razões de política nacional importantes”. Os acordos de Petersberg relativos a missões humanitárias ou ao restabelecimento da paz são introduzidos no quadro da PESC que utilizaria a UEO para executar decisões neste quadro, a qual continuará separada da UE,

devido à oposição do Reino Unido e da Dinamarca, assim como de outros países neutrais.

Os vários Conselhos Europeus também trouxeram pequenas alterações à PESC. Assim no Conselho de Colónia, realizado em 1999, decidiu-se criar capacidade de acção autónoma para responder a crises internacionais. No Conselho de Helsínquia ficou decidida a constituição da “Força de Reacção Rápida”, pela qual os Estados-membros, em regime de cooperação voluntária, seriam capazes de destacar uma força de 50 000 a 60 000 pessoas, no prazo de 60 dias, no cumprimento das “missões de Petersberg”, para cenários de crise a uma distância de cerca de 4000 km. No Conselho da Feira, criou-se o Comité Político e de Segurança (CPS) e o Comité Militar interino da UE que aconselharia o primeiro. Também neste Conselho se decidiu enviar 5000 polícias para missões internacionais, abrangendo toda a área de prevenção de conflitos, ficando estes sob controlo do CPS e sob controlo operacional do Alto Representante da PESC. Na Conferência de empenhamento de capacidades de Bruxelas, realizada em Novembro de 2000, os Estados-membros assumiram voluntariamente os compromissos específicos nacionais para o cumprimento dos objectivos fixados pelo Conselho Europeu de Helsínquia em matéria de capacidade militar, resultando num documento que se intitula “Catálogo das forças”.

No Conselho Europeu de Nice de 2000, foram avaliadas as iniciativas empreendidas por cada um dos Estados-membros com vista à elaboração da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). No Tratado subsequente, chamado de Nice, assinado no início do ano seguinte, introduziu algumas alterações no TUE, no respeitante à PESC, tais como o estabelecimento do Comité Político e de Segurança e a adequação da Cooperação Reforçada aos princípios, objectivos, orientações gerias e à coerência da PESC, ficando ligada à aplicação de “acções comuns” ou “de posições comuns”.

No Conselho de Gotemburgo, registou-se o empenho da UE no desenvolvimento e aperfeiçoamento das suas capacidades, estruturas e procedimentos destinados à prevenção e gestão de crises e conflitos. No Conselho de Laeken, a UE adoptou a declaração relativa à capacidade operacional da PESD e aprovou o plano de acção europeu sobre capacidades, instando os Estados-membros a mobilizar voluntariamente todos os esforços para melhorar os recursos existentes e desenvolver as capacidades necessárias às acções de gestão de crises da UE. O êxito no exercício de gestão de crises em 2002 levou a que o Conselho Europeu de Sevilha se tivesse congratulado. No

Conselho de Copenhaga, a UE mostrou disponibilidade para dirigir uma operação militar na Bósnia e confirmou que estava pronta para assumir o controlo das operações militares na Antiga República Jugoslava da Macedónia. Para tal, estabeleceu um acordo com a NATO, conhecido pela designação de “Berlim Mais”, o qual preparou o terreno para as operações “Concórdia” e “Artemis”. No Conselho Europeu de Bruxelas, realizado em Março de 2003, a UE congratulou-se com a operação policial levada a cabo na Bósnia e Herzegovina, tendo em Dezembro desse ano sido lançada a segunda operação policial da UE, que receberia a designação de “Proxima”, na Antiga República Jugoslava da Macedónia.

“Berlim Mais” é um acordo entre a UE e a NATO, assinado em Março de 2003, pelo qual a primeira tem acesso às capacidades de planeamento e às capacidades da segunda em matéria de operações de crises, incluindo o intercâmbio de informações. Em Dezembro de 2003 os Estados-membros da UE adoptaram a “Estratégia Europeia de Segurança” que passou a ser o documento de referência fundamental para desenvolvimentos em matéria de política no âmbito da PESC, incluindo a definição das relações com as Nações Unidas, organizações regionais e parcerias estratégicas. No âmbito desta estratégia, a nível militar, foi desenvolvido o Centro de Operações da UE e os “battlegroups”, declarados plenamente operacionais em 2007; a nível civil, foi criada a Capacidade Civil de Planeamento e Comando de Operações.

O Tratado de Lisboa, assinado em 13 de Dezembro de 2007, entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, após o último depósito da ratificação pela República Checa em 13 de Novembro desse ano, conforme estipulava o seu artigo 6º.<sup>16</sup> Há que se mencionar o impacto do apelo contido no *Relatório Corbett/Mendez de Vigo* para que os Estados-membros ratificassem o novo tratado a tempo das eleições para o Parlamento Europeu de 2009, a fim de que os cidadãos pudessem escolher os representantes europeus com pleno conhecimento do novo quadro institucional político, económico e social da União Europeia (Patrício, 2009: 561).

As mudanças por ele instituídas são tão profundas que a doutrina o caracteriza como “Tratado Reformador” (Silva, 2010: 290). O lema norteador do novo documento jurídico-político comunitário consiste na reestruturação de uma “Europa rumo ao século

---

<sup>16</sup> “Artigo 6.2: O presente Tratado entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009, se tiverem sido depositados todos os instrumentos de ratificação ou, na falta desse depósito, no primeiro dia do mês seguinte ao do depósito do instrumento de ratificação do Estado signatário que proceder a esta formalidade em último lugar”.



XXI”.<sup>17</sup> À Europa, então compreendida como espaço de liberdade, segurança e justiça, propõem-se avanços no modelo institucional para corroborar seu compromisso com os valores fundamentais já previstos no TUE,<sup>18</sup> bem como reforçar a vertente democrática da União Europeia internamente ao expandir as funções do Parlamento Europeu, o qual terá em certas áreas estipuladas pelo Tratado de Lisboa, incluindo a PESC, capacidade de co-decidir com o Conselho.

O Tratado de Lisboa, em virtude do seu carácter reformador, traz várias novidades à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), entre as quais a alteração do nome da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Ainda que esta mudança de nome reflecta, uma generalização da substituição das designações de “políticas europeias” para “políticas comuns”, também se verifica um “fortalec[imento] dos mecanismos de acção nos âmbito dos negócios estrangeiros e da segurança e defesa” (Monteiro, 2011: 8). Introduz a cláusula de defesa mútua, prevendo o auxílio e assistência dos Estados-membros a qualquer outro que venha a ser atacado e a cláusula de solidariedade, prevendo a assistência, pelos restantes Estados-membros, a outro que tenha sido vítima de atentado terrorista ou catástrofe natural ou de origem humana.

O Tratado de Lisboa prevê, também, a utilização no exterior da capacidade operacional da UE no âmbito das missões previstas pela PCSD, a qual contempla missões conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz bem como missões de forças de combate para a gestão de crises (incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização de conflitos) (*cf.* Comissão Europeia, (s.d.)).

O Tratado de Lisboa institucionaliza as figuras da “Cooperação Reforçada” e da “Cooperação Estruturada Permanente”. A “Cooperação Reforçada” é um mecanismo que fora introduzido pelo Tratado de Amesterdão que permite a um grupo de Estados-membros aprofundar a sua cooperação numa determinada matéria, mesmo que outros Estados-membros não queiram ou possam juntar-se. Contudo, apesar do Tratado de Nice ter passado a aplicar este mecanismo explicitamente à PESC, as “Cooperações

<sup>17</sup> Cf. [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/take/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_pt.htm). Última consulta em 12 de Dezembro de 2012.

<sup>18</sup> “Article 2: The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail”.

Reforçadas” não podiam incidir em matérias que tivessem implicações militares ou no domínio da defesa. O Tratado de Lisboa estendeu o mecanismo a estas matérias, reduzindo os requisitos, fazendo baixar número mínimo de Estados-membros participantes. Ainda assim, as “Cooperações Reforçadas” no âmbito da PESC requerem a decisão por unanimidade por parte do Conselho.

Para ultrapassar esta exigência, o Tratado de Lisboa criou um outro mecanismo de flexibilidade, dirigido especificamente para a PCSD, as “Cooperações Estruturadas Permanentes”, segundo o qual “os Estados-membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes estabelecem uma Cooperação Estruturada Permanente” (*apud* Monteiro, 2011: 13). Estas são aprovadas pelo Conselho por maioria qualificada. Para que uma “Cooperação Estruturada Permanente” se constitua, é necessário que os Estados-membros participantes se comprometam a atingir um conjunto de objectivos que se encontram detalhados num Protocolo adicional ao Tratado e que têm por objectivo aferir o empenhamento de cada país na segurança e defesa, cujos contributos serão avaliados pela Agência Europeia de Defesa (AED).

A Agência Europeia de Defesa também sai reforçada pelo Tratado de Lisboa, o qual pretende aprofundar o envolvimento desta no desenvolvimento de uma verdadeira política de armamento e na coordenação de esforços de aquisição de material militar por parte dos distintos Estados-membros.

O número de Estados integrantes das comunidades europeias/UE, não cessou de aumentar desde Roma – dos 6 iniciais, a CEE/UE alargou-se, sucessivamente, a 9, depois a 10, logo a 12 e por fim a 15 – e, decorrente de um documento apresentado pela Comissão Europeia em meados de 1997, a “Agenda 2000: para uma União mais forte e mais ampla” – a qual visava reforçar e alargar a União e financiar o alargamento –, perspectiva-se um grande expansão a Leste e ao Mediterrâneo, o que suporá uma reforma profunda nas instituições, especialmente no que diz respeito à composição da Comissão, à distribuição de votos no Conselho para a obtenção de maioria qualificada e os domínios que poderiam ficar afectados a este tipo de tomada de decisão. Desta forma, foi agendada uma Conferência Intergovernamental para Fevereiro de 2000, que se destinou a preparar a cimeira de Nice do Conselho Europeu (que decorreu entre 7 e 10 de Dezembro de 2000). Apesar das vozes que reclamavam uma reforma ambiciosa da União, sugerindo uma constitucionalização europeia, os Chefes de Estado e de

Governo não foram além do que era estritamente necessário para adequar o funcionamento da UE a 27, enredando-se, como refere Silva em “contabilidades de mercearia” em várias questões que se referem aos números de lugares e de votos de cada Estado em cada instituição, à maioria qualificada ou à minoria de bloqueio.

Apesar de não se ter conseguido encontrar uma solução satisfatória e durável, o Tratado de Nice viria a ser assinado em 26 de Fevereiro de 2001 e entraria em vigor a 1 de Fevereiro de 2003<sup>19</sup>. Neste tratado, levaram-se a cabo fundamentalmente reformas institucionais e a mudanças no processo de decisão. Assim, alterou-se a ponderação dos votos no seio do Conselho de Ministros, a composição da Comissão Europeia, reformou-se o Parlamento Europeu, criaram-se novas regras para a obtenção de maiorias qualificadas e para o exercício da “cooperação reforçada”, sendo esta última alargada ao primeiro e terceiro pilares e, de forma condicionada, ao segundo (Cf. Patrício, 2009: 497, ou Silva, 2010: 254-257, ou Phinnemore e McGowan, 2002/2004: 396-397).

Na Declaração Respeitante ao Futuro da União Europeia, que ficará conhecida como declaração de Laeken, adoptada a 15 de Dezembro de 2001 pelo Conselho Europeu, a União compromete-se a ser mais democrática, mais transparente, mais eficaz e estabelece-se o caminho para a construção de uma Constituição. Para tal, convoca-se, então uma Convenção Europeia, presidida pelo ex-presidente francês Giscard d’Estaing, com o objectivo de preparar um primeiro projecto de Constituição. A Convenção deu por findos os seus trabalhos em Julho de 2003. O texto final da Constituição Europeia foi aprovado no Conselho Europeu realizado na Irlanda, nos dias 18 e 19 de Junho de 2004, tendo sido assinada pelo 25 Estados-membros em 29 de Outubro do mesmo ano. No entanto, os referendos realizados com vista à sua ratificação, durante o ano de 2005, nos Países Baixos e em França rejeitaram-na.

No seguimento da “Estratégia Europeia de Segurança”, e sequência do alargamento a Leste, em 2004 começou a ser desenvolvida a Política Europeia de Vizinhança (PEV) com o objectivo de atenuar as linhas divisoras em relação aos vizinhos da UE, promovendo a prosperidade, estabilidade e a segurança de todos os envolvidos. Procura-se, então oferecer relações privilegiadas com os vizinhos da UE,

---

<sup>19</sup> A ratificação deste tratado foi rejeitada em referendo pela Irlanda, realizado em Junho de 2001; nos restantes Estados-membros, as ratificações ocorreram por via parlamentar, sem incidentes, entre meados de 2001 e meados de 2002; na Irlanda um segundo referendo, o qual contou com uma adesão mais expressiva da população, realizado em 19 de Outubro de 2002, determinou a vitória do “sim” ao Tratado de Nice que seria ratificado pelo Parlamento irlandês em Dezembro de 2002.

em especial aqueles a Leste e a Sul, num quadro condicionado pela efectiva partilha de valores como a democracia e direitos humanos, o Estado de direito, a boa governação, princípios de economia de mercado e o desenvolvimento sustentável.

### **II. 3. Instituições e agências na Acção Externa e na Política de Segurança da UE**

Indubitavelmente, o Tratado de Lisboa apresentou as mais significativas alterações institucionais na União Europeia (Martins, 2011: 43-44). Porém, intuído no projecto inicial com o objectivo de estabelecer uma constituição para a Europa, a versão final adoptada pelos Estados-membros não mantém na totalidade a ambição de construir uma unidade europeia de cariz mais supranacional do que intergovernamental. Nas palavras de Ana Martins,

a unidade formal da estrutura da União Europeia não é, nalguns casos, acompanhada da correspondente unidade substancial, o que torna difícil considerar a estrutura unitária da União como um argumento decisivo e irrefutável a favor da constitucionalização da União Europeia (*idem*: 49).

Ainda assim, o tratado consegue preservar alguma essência daquilo que deveria ser uma constituição europeia (Silva, 2010: 290).<sup>20</sup> Logo, apesar da tradicional resistência dos Estados-membros ao que corresponderia à perda de soberania, o alargamento da União Europeia consolidou-se depois de 2007. Uma das reformas organizacionais promovidas consistiu na substituição da anterior estrutura de três pilares – como acima referido – pelo conceito unificador de domínios materiais; formalizando a natureza comunitária de assuntos primordialmente nacionais, sendo eles a energia, a educação, a política de transportes e os serviços de saúde pública, entre outros. O que se pretendia, portanto, era escapar à intransponibilidade dos bloqueios em assuntos que, entendidos como unicamente de esfera nacional, o que impedia uma integração europeia

---

<sup>20</sup> “[...] o Tratado de Lisboa avança significativamente no sentido do constitucionalismo [...]. Se estabelecermos um paralelo entre o TECE [Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa] e o Tratado de Lisboa também não podemos considera-lo um retrocesso no processo de integração europeia, isto porque as soluções, neste domínio, não teriam sido outras” (Martins: 50).

Uma das distinções entre o Tratado Constitucional e o Tratado de Lisboa é que, enquanto o primeiro pretendia ser um tratado único, reunindo todos os outros, o segundo estabelece contenta-se em fazer emenda aos existentes, mantendo o Tratado da União Europeia com modificações e alterando o nome do Tratado que Institui a Comunidade Europeia (TCE) para Tratado de Funcionamento da União Europeia (Cf. Silva: 291). Outras alterações nominais de grande simbolismo foram a de Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para Tribunal de Justiça da União Europeia, e a da Comissão das Comunidades Europeias para omissão Europeia.

mais harmónica (Silva, 2010: 300). Neste sentido, um dos primeiros passos foi tornar autónomo o Banco Central Europeu.

Conforme salienta Ana Martins, a promoção da democracia, do Estado de Direito (*rule of law*) e dos direitos fundamentais no plano comunitário enfrentavam sérias dificuldades com a estrutura tripartida de Maastricht, sobretudo pelos empecilhos no processo decisório inerentes aos pilares intergovernamentais, que se reflectiam inevitavelmente no campo da PESC (Martins, 2011: 43-44). Com Lisboa, passa-se do método intergovernamental em tais matérias para o método comunitário de deliberação.

A estrutura unitária e a atribuição de personalidade jurídica à União,<sup>21</sup> trazidos pelo Tratado de Lisboa, visavam ultrapassar as paralisações negociais em assuntos marcados pelo dinamismo da realidade, exigentes de uma acção política actual aos desafios dos conflitos internacionais.

Para tanto, o Tratado de Lisboa autonomiza as funções do Conselho Europeu, tornando-o uma instituição independente, representado por um presidente, e não somente uma instância do Conselho como outrora. A competência dada ao Conselho Europeu tem um espectro tão amplo quanto pode se interpretar o que venha a ser “dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento” (Silva 2010: 294). Por esta via, o Conselho Europeu liberta-se dos entraves que as presidências rotativas a 27 Estados-membros trariam à firmação de uma política externa programada a médio e longo prazo, coerente e contínua (Silva 2010: 294-295). O Conselho Europeu, reunindo duas vezes por semestre, é composto pelo seu presidente (o qual, não podendo exercer qualquer mandato nacional, é eleito por maioria qualificada do Conselho Europeu por um mandato de dois anos e meio), pelos chefes de Estado dos países-membros, pelo presidente da Comissão Europeia, participando o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança nos trabalhos. O Conselho Europeu define as prioridades da construção europeia e define as orientações a adoptar pelas políticas europeias, estabelecendo um calendário e objectivos concretos para o Conselho da UE, a Comissão e Parlamento Europeu. O Conselho Europeu propõe o candidato para Presidente da Comissão Europeia e nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (ARUNESP). Para além de outras funções o Presidente do Conselho Europeu assegura uma função diplomática que, sem

---

<sup>21</sup> Sobre a personalidade jurídica da UE, sugere-se a leitura do Relatório final do Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica (Grupo III), consultável em [http://european-convention.eu.int/PT/doc\\_register/doc\\_register5c78.html?lang=PT&Content=WGIII](http://european-convention.eu.int/PT/doc_register/doc_register5c78.html?lang=PT&Content=WGIII).

interferir nas competências do ARUNESP, confira maior visibilidade à Europa (cf. Conselho Europeu, 2008: 34).

Outra novidade do Tratado de Lisboa será a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança – ARUNESP –, nomeado por maioria qualificada pelo Conselho Europeu, com anuência do Presidente da Comissão, extinguindo-se desta forma as funções do Alto Representante para a PESC e do Comissário para as Relações Externas. Em relação a estes dois, o ARUNESP terá poderes mais amplos, como sejam ocupar o papel de mandatário do Conselho Europeu para a PESC, presidir ao Conselho dos Negócios Externos, ser, em razão da sua posição, vice-presidente da Comissão, responsabilizar-se pela coordenação externa da União, ter direito à iniciativa de proposta em tal matéria (Silva, 2010: 295). Sob sua responsabilidade terá ainda o Serviço Europeu de Acção Externa.<sup>22</sup>

O Alto Representante possui ainda assistência, no exercício das suas actividades no exterior, de um serviço diplomático europeu; este é composto por funcionários do Conselho, da Comissão e por diplomatas dos Estados-Membros (Silva, 2010: 295). Por fim, o Alto Representante participa de dois órgãos da União, cujos modelos de representatividade se distinguem profundamente. São eles o Conselho, que mantém a composição intergovernamental, e a Comissão, constituída supranacionalmente; o que por vezes poderá ser fonte de conflitos, de entre os quais, o pertinente questionamento sobre a legitimidade de intromissão do Alto Representante na Comissão, a qual se trata de um órgão independente (*ibidem*).<sup>23</sup>

O Conselho da União Europeia é a instituição da UE, em que se reúnem os ministros da UE para adoptarem legislação e assegurarem a coordenação das políticas da UE. Tem como funções aprovar a legislação da UE, coordenar as políticas económicas gerais dos países da UE, assinar acordos entre a UE e países terceiros, aprovar o orçamento anual da UE, definir as políticas externa e de defesa da UE, coordenar a cooperação entre os tribunais e as forças policiais dos países da UE. A cooperação entre os Estados-membros para o desenvolvimento da Política Externa e de

---

<sup>22</sup> Na definição oficial, “O Serviço Europeu para a Acção Externa (SAEx) apoia a União Europeia (UE) nas suas relações com o resto do mundo, pois, graças às reformas institucionais do Tratado de Lisboa, a UE tem agora uma capacidade de acção externa mais forte, mais coerente e mais bem coordenada”. Cf. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/rx0013\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/rx0013_pt.htm).

<sup>23</sup> “[S]endo certo que o Conselho Europeu e a Comissão representam interesses distintos e, por vezes, até antagónicos dentro da União, pelo que o exercício desta dupla «fidelidade» pode revelar-se, na prática, complicado” (Martins: 45).

Segurança Comum é assegurada pelo Conselho da UE. Cabe ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança presidir às reuniões do Conselho da UE em que se reúnem os ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros, cabendo a presidência nas demais reuniões sectoriais ao ministro competente do Estado-membro que ocupa a presidência rotativa da UE.

A Comissão Europeia é composta por um Presidente, proposto pelo Conselho Europeu e aprovado pelo Parlamento Europeu, e 26 Comissários escolhidos pelo Presidente a partir das sugestões de cada Estado-membro. A Comissão reúne-se semanalmente e tem como competências estabelecer objectivos e prioridades, propor legislação ao Parlamento e ao Conselho, gerir e executar as políticas da UE e o orçamento, assegurar o cumprimento do direito europeu (em conjunto com o Tribunal de Justiça), representar a UE no exterior da Europa (negociando acordos comerciais com países terceiros, entre outras.

O Parlamento Europeu, além dos poderes legislativo, através do processo legislativo ordinário em parceria com o Conselho, o poder de controlo do executivo, i.e. a Comissão, e o poder orçamental, intervém também de forma activa na PESC. Assim, no âmbito das suas comissões, nomeadamente a Comissão dos Assuntos Externos, a Subcomissão dos Direitos do Homem, a Subcomissão da Segurança e Defesa, a Comissão do Desenvolvimento ou a Comissão do Comércio Internacional, o PE tem algumas atribuições no âmbito da PESC. Com efeito, providencia informações sobre os principais aspectos e opções fundamentais sobre a PESC à Presidência do Conselho, debate o relatório do Alto Representante e promove anualmente um debate sobre os progressos realizados na execução da PESC, podendo dirigir perguntas e formular recomendações nesta matéria ao Conselho. A Presidência do Conselho e a Comissão informam o PE sobre a evolução da PESC.

O outro ponto contido no Tratado de Lisboa envolve uma maior flexibilização da cooperação reforçada. A “Europa a múltiplas velocidades” procura, então, resguardar a integração e os avanços comunitários conferindo maior liberdade aos Estados-Membros por enquanto sensíveis aos seus interesses nacionais. Por isso, o Tratado de Lisboa delinea o Espaço Schengen sem a participação inaugural, por exemplo, do Reino Unido, Irlanda, Dinamarca. A configuração diferencia estende-se também às relações dos Estados-Membros com o Eurogrupo (Silva, 2010: 299).

Sobre os novos rumos do processo decisório comunitário, uma salvaguarda desejada pelos Estados-Membros foi contemplada pelo Tratado de Lisboa. Trata-se do

Compromisso de Ioannina,<sup>24</sup> segundo o qual, um grupo de Estados-Membros que não consiga bloquear uma decisão poderá provocar o Conselho para que ele reavalie o assunto (Patrício, 2009: 559).

Por fim, o Tratado de Lisboa destacou-se pela equiparação estatutária da Carta de Direitos Fundamentais aos TUE e Tratado de Funcionamento da União Europeia, sendo todos desde então igualmente vinculativos. E no que toca ao presente trabalho, o Tratado de Lisboa sobressaiu-se com a institucionalização da cláusula de solidariedade; estabelecendo um compromisso de actuação conjunta dos Estados-Membros quando um for alvo de ataques terroristas ou vítima de catástrofes naturais (Mesquita, 2011: 280).

#### **II. 4. Uma primeira reflexão sobre os contributos da UE para a segurança europeia e internacional**

Em suma, desde o fim da II guerra Mundial, a construção europeia procurou estabelecer comunidades de segurança que permitissem aos países europeus usufruírem de condições económicas que lhes potenciasssem o avanço na sua própria reconstrução, favorecendo as trocas comerciais e impulsionando sectores estratégicos como os da energia e do aço, assim surgem a CECA, a CEE e a EURATOM. Contudo, no meio de um ambiente de escalada de confrontação entre as duas superpotências, os EUA e a URSS, os esforços europeus de coordenarem as suas políticas de segurança e defesa, saíram gorados, como foi o caso da proposta que pretendia levar a cabo a Comunidade Europeia de Defesa (CED), ou resultaram poucos eficazes, o que foi o caso da União da Europa Ocidental (UEO), cabendo a segurança e defesa da Europa à NATO, sobre a qual os EUA detêm uma influência determinante.

---

<sup>24</sup> “O compromisso de Ioannina deve o seu nome à reunião informal dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, realizada em Ioannina, na Grécia, em 29 de Março de 1994. Na sequência desta reunião, o Conselho adoptou uma decisão relativa à questão específica da votação por maioria qualificada face ao alargamento da União para 16 Estados-Membros. [...] O Tratado de Lisboa (artigo 16.º do Tratado da União Europeia) introduz uma nova definição da regra da maioria qualificada que será aplicada a partir de 1 de Novembro de 2014. [Até esta data], no entanto, será possível a qualquer Estado-membro exigir a aplicação das regras de ponderação anteriores. Será também possível exigir a aplicação do ‘compromisso de Ioannina’. Este dispositivo permitirá a países que representem pelo menos três quartos da população da União ou pelo menos três quartos do número de Estados-Membros necessários para constituir uma minoria de bloqueio oporem-se ao voto de um diploma por maioria qualificada pelo Conselho a fim de tentar encontrar uma solução num prazo razoável. A partir de 1 de Abril de 2017, a nova regra da maioria qualificada tornar-se-á obrigatória. Os limiares de accionamento do ‘compromisso de Ioannina’ serão baixados para, pelo menos, 55% da população da União ou, pelo menos, 55% do número de Estados-Membros necessários à constituição de uma minoria de bloqueio”. Cf. **União Europeia. Glossário**. Consultado em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/ioannina\\_compromise\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/ioannina_compromise_pt.htm), no dia 13 de Dezembro de 2012.



A Cooperação Política Europeia surge na viragem da década de 60 para a de 70, visando a troca de informações e consultas regulares sobre política internacional e a procura da harmonização de pontos de vista, de atitudes e, mesmo, de tomadas de decisão em comum pelos membros da CEE. Durante as décadas de 70 e 80, assiste-se a várias tomadas de decisão em comum, no âmbito da CPE, sobre vários acontecimentos a nível mundial, já referidos em páginas anteriores. Através desta obteve-se um extraordinário sucesso na formulação de uma posição comum em meados da década de 70 na Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa em Helsínquia (*Conference on Security and Cooperation in Europe*, 1975). Nos anos que se seguiram, novos entendimentos comuns foram alcançados, reforçando-se novamente em Madrid, entre 1982 e 1983, o posicionamento comunitário divergente do adoptado pelos EUA, que observava tais cimeiras, desde a primeira, de Helsínquia, com alguma suspeição, temendo uma consequente legitimação do comunismo presente na Europa do Leste (George, 1996/1997: 265).<sup>25</sup>

A união comunitária em política externa estendia-se nas Nações Unidas, votando os Estados-membros juntos na maioria das resoluções, bem como nutriam a imagem de forte coesão grupal ao passo que a diplomacia de grupo tornava-se um contínuo nas negociações internacionais. A tão almejada coerência unitária nas organizações internacionais, entretanto, sofrerá abalos com a invasão do Afeganistão pela URSS em 1979; após a qual, os britânicos se recusarão participar nos Jogos Olímpicos sediados em Moscovo, apesar de a França não estar preparada para fazê-lo e a Alemanha estar descontente com a postura americana que acentuava a tensão Leste – Oeste na Europa (George, 1996/1997: 265).<sup>26</sup> A divisão entre os países-membros da UE ocorrerá também na aplicação das sanções à África do Sul no princípio dos anos 80, e atingirá um nível crucial na actuação dos Estados-membros perante a Guerra do Golfo em 1990.<sup>27</sup> Com o Acto Único Europeu de 1986, a CPE é institucionalizada; contudo não é

---

<sup>25</sup> “The basis for the adoption of common positions was largely the reality of the EC emerging as an economic bloc in its own right, with interests that did not coincide with those of the United States. This was particularly the case over the Middle East and relation with Eastern Europe, where the EC had a common interest in a less confrontational stance than that favoured by the United States” (George, 1996/1997: 265-266).

<sup>26</sup> Neste ponto, acrescem-se outros factores de cisão como a queda do comunismo no Leste europeu e os sucessivos recrudescimento dos nacionalismos e necessidade de apoio e reforma económicos para a região (George, 1996/1997: 267).

<sup>27</sup> “However, the first cracks started to appear in the United front on precisely this issue. The subsequent release of the French hostages by Iraq raised suspicions that the French government had engaged in some sort of unilateral negotiation, perhaps making commitments to Saddam Hussein. This was vigorously denied by the French, but it may have reduced the likelihood that the British and Dutch, the most

capaz de dar uma resposta adequada aos novos desafios que surgiram nos anos seguintes àquele momento histórico.

Em suma, percebeu-se que

[t]he EC's response to the Gulf crisis lent some support to the view that the differences between the perceptions and national interests of the member states remained too diverse to accommodate within a single foreign policy (George, 1996/1997: 269).

Os acontecimentos acima descritos foram algumas razões para certos fracassos da CPE; mas, ainda assim pode-se corroborar a análise de Stephen George (George, 1996/1997: 265), e afirmar que a mesma teve mais sucessos substanciais do que derrotas. Conseguiu-se manter vivo o projecto europeu de uma forte coesão institucional; que se solidificara ao longo do tempo, sobretudo posteriormente o Tratado de Lisboa.

. Este é um dos factores que determina uma completa reformulação das instituições europeias através do Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, em 1992. Este tratado estabelece a Política Europeia de Segurança Comum como um dos seus três pilares. Foram estabelecidos cinco objectivos para a PESC, a saber (já de acordo com as modificações introduzidas posteriormente pelo Tratado de Amesterdão): salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas; fortalecer a segurança da União em todas as formas; preservar a paz e fortalecer a segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, bem como os princípios da Acta Final de Helsínquia e os objectivos da Carta de Paris, incluindo os relativos às fronteiras externas; promover a cooperação internacional; desenvolver e consolidar a democracia e o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais (cf. European Communities, 2009 ou Parlamento Europeu, 2013).

Ao longo da sua história, a UE (anteriormente as comunidades europeias) foi-se alargando desde os seus seis Estados-membros iniciais, até aos vinte e oito que a constituem hoje; a sua resposta às sucessivas alterações na paisagem política europeia

---

Atlanticist of the member states, would agree to subsequent French initiatives designed to avoid the military solution that the United States increasingly favoured. This split came to the fore in January 1991 when the French government submitted to the Foreign Ministers a conciliatory seven-point plan to secure a peaceful Iraqi withdrawal from Kuwait. The British, Dutch, and Germans all found it difficult to accept parts of the plan, which involved organizing an EC-Iraq meeting without the participation of the United States" (George, 1996/1997: 268).

foi deixar a porta aberta a novas adesões de forma promover o crescimento económico e a reforçar as forças democráticas de países acabados de sair de ditaduras, entre os quais os países do Sul e mais tarde os da Europa Central e Oriental. Para que as adesões se efectivem, o país candidato deve satisfazer uma série de critérios políticos (entre os quais, a garantia da democracia, do Estado de direito e o respeito dos direitos humanos), económicos (a posse de uma economia de mercado operacional, capaz de enfrentar a concorrência e as forças de mercado da UE) e jurídicos (especificamente a aceitação do acervo comunitário, especialmente os principais objectivos da união política, económica e monetária) (cf. União Europeia, 2013).

No seguimento dos alargamentos à Europa Central e Oriental, em 2004 começou a ser desenvolvida a Política Europeia de Vizinhança (PEV) com o objectivo de atenuar as linhas divisoras em relação aos vizinhos da UE, promovendo a prosperidade, estabilidade e a segurança de todos os envolvidos, indo ao encontro dos objectivos estratégicos estabelecidos pela “Estratégia Europeia de Segurança”. Assim a UE oferece aos seus vizinhos uma relação privilegiada, alicerçada em valores mútuos (democracia e direitos humanos, Estado de direito, boa governação, princípios de economia de mercado e desenvolvimento sustentável). Um relacionamento político e uma integração económica mais aprofundados entre a UE e os seus vizinhos dependerá da medida em que a partilha dos valores comuns seja efectiva. A PEV aplica-se aos países com fronteiras directas (marítimas ou terrestres) com a UE: Argélia, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Egipto, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Moldávia, Marrocos, os Territórios Palestinos Ocupados, Síria, Tunísia e Ucrânia. No entanto, embora a Rússia tenha fronteiras directas com a UE, as relações da UE com este país são desenvolvidas através de uma “Parceria Estratégica”, a qual se escarpelizará mais adiante, no capítulo IV (cf. Delegação da União Europeia em Cabo Verde).

Paralelamente a estas medidas, a UE desenvolve um esforço considerável em políticas de desenvolvimento e cooperação, tendo o Conselho Europeu fixado a meta de destinar 0,7% do rendimento nacional bruto dos Estados-membros para estes fins, em 2015. A erradicação da pobreza de forma sustentável é um objectivo fundamental da UE, enquadrando a prossecução dos oito Objectivos do Milénio. A “Agenda para a Mudança”, aprovada pelo Conselho de Ministros da UE em 2012, é o novo plano desta instituição para a política de desenvolvimento. Está orientada para a obtenção de resultados em duas vertentes: a promoção dos direitos humanos, da democracia e da boa governança, tal como o crescimento sustentável e inclusivo que permita às populações

saírem da pobreza pelos seus próprios meios. Para tal, centra a ajuda ao desenvolvimento em três domínios: a protecção social, a saúde, a educação e o emprego; o enquadramento empresarial, o comércio e os mercados mundiais; e a agricultura e energia sustentáveis. A Agenda pretende melhorar a eficácia da ajuda e o recurso a novas formas de financiamento, assim como assegurar a coerência das suas políticas nos domínios das alterações climáticas, agricultura e comércio com os seus objectivos de desenvolvimento (União Europeia, 2013).

Neste quadro, a UE mantém relações privilegiadas de cooperação com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico, institucionalizadas através do acordo de Cotonu<sup>28</sup>, assinado em 2000 por um período de 20 anos, podendo ser revisto a cada cinco anos. Este visa o desenvolvimento económico, social e cultural daqueles países. Centra-se no objectivo da redução da pobreza, com vista à sua erradicação, mas a cooperação deve igualmente contribuir para a paz e a segurança, assim como para a estabilidade política e democrática daqueles países, procurando em conjunto atingir os Objectivos do Milénio.

Assenta numa dimensão política forte, que se traduz num diálogo político regular, em políticas de consolidação da paz, de prevenção e resolução de conflitos, na promoção dos direitos humanos, dos princípios democráticos assentes no Estado de direito, da governação transparente e responsável, na identificação de questões de interesse comum, na elaboração de estratégias de cooperação e numa atenção particular ao tema da segurança, especialmente no que diz respeito à luta contra a proliferação das armas de destruição maciça, ao Tribunal Penal Internacional e à cooperação internacional no domínio da luta contra o terrorismo e o tráfico ilícito. O Acordo prevê a promoção de abordagens participativas e a execução estratégias de desenvolvimento e redução da pobreza, as quais focam dois eixos: o desenvolvimento económico e o desenvolvimento social e humano. Também procura a integração e o desenvolvimento regionais, fomentando a aceleração da diversificação das economias dos Estados ACP, a promoção e o desenvolvimento do comércio em benefício dos países menos avançados de entre os Estados ACP e a posta em prática de políticas de reforma sectoriais a nível regional, tendo em conta sempre três questões horizontais: a igualdade entre homens e mulheres; a gestão sustentável do ambiente e dos recursos naturais; e o

---

<sup>28</sup> Este acordo representa uma nova fase na cooperação entre os países ACP e a UE. Essa cooperação já vem de longe, tendo tido início para alguns países ACP, logo com a assinatura do Tratado de Roma, tendo sido alargada e desenvolvida com as duas convenções de Iaundé e as quatro convenções de Lomé.

desenvolvimento institucional e reforço de capacidades. O Acordo pretende, ainda, atingir a cooperação económica e comercial, estando em conformidade com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e permitindo a participação plena dos países ACP no comércio internacional, apoiando estes países na protecção dos direitos de propriedade intelectual e no respeito pelas normas internacionais do trabalho. Os países ACP menos avançados beneficiam de um tratamento especial, nomeadamente nos domínios da segurança alimentar, cooperação regional, de infra-estruturas dos transportes e de comunicações.

O Acordo de Cotonu tem instituições comuns, como sejam o Conselho de Ministros, o Comité dos Embaixadores e a Assembleia Parlamentar Paritária. O Acordo prevê medidas no caso de não respeito dos seus princípios fundamentais, i.e., o respeito dos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito (cf. Comissão Europeia, 2011).

A União Europeia, mesmo em constante construção e mutação, tem contribuído para a segurança na Europa pela pacificação e socialização entre os seus membros e o estabelecimento de denominadores comuns (cabem no seu seio grandes e históricos antagonistas como a França, a Alemanha e o Reino Unido). Desempenhou um papel importante na “reunificação europeia” após o fim da cortina de ferro com o processo de alargamento e inclusão de velhos antagonistas). A UE é o grande catalisador da consolidação da democracia no Velho Continente e desempenhou um papel no reforço da prosperidade europeia e assim pôde, e pode, contribuir para o desenvolvimento também fora da Europa. Com a sua concepção abrangente de segurança, muito para lá da dimensão militar, insiste propor aos seus parceiros instrumentos económicos e normativos que promovam a democracia, o Estado de direito, a participação das populações, a economia de mercado para, desse modo promover a segurança dos seus parceiros e, em suma, também a segurança internacional

Contudo, a caminhada tem sido feita com avanços e com fracassos; assim foi quando se percebeu as limitações da CPE e da acção colectiva em momentos importantes, em que se percebeu a supremacia de certos interesses nacionais e a falta de coordenação intra-UE e entre Estados-membros. Desde a implementação da PESC e da PESD, o papel da UE enquanto actor na segurança internacional tem aumentado e ganhado visibilidade. Esta foi proporcionada pela criação concertada de uma política coerente, desde a racionalização e operacionalização dos meios militares com que pode actuar e intervir em conflitos, até à posta em prática de políticas económicas e sociais

que melhoram as condições de vida das populações e previnem a eclosão de conflitos e a cada vez maior articulação entre os vários planos da política de segurança da UE. Esta abrangência multi-vectorial da UE no tratamento das questões de segurança, incidindo tanto na segurança interna como na externa, de se preocupar com questões de segurança económica, ambiental ou social, fomentando a criação de instrumentos legislativos e normativos, não esquecendo a diplomacia, e de se ter dotado de uma estratégia militar, articulando as forças dos vários Estados-membros, tornou a UE num actor mais completo na âmbito da segurança internacional.

### **III. A COMUNIDADE DE SEGURANÇA UE**

Na sequência do anterior, este capítulo pretende aprofundar a análise da UE enquanto comunidade de segurança, começando por apreciar os interesses, valores, preocupações e prioridades de segurança comuns aos Estados-membros, bem como os princípios orientadores da acção colectiva da UE nesta matéria, à luz do exposto nas sucessivas estratégias. Aprofunda também as estruturas existentes e os processos de decisão da UE em matéria de segurança e confirma o carácter abrangente, multidimensional e multi-instrumental com que a UE percepção e actua no domínio da segurança. Isto mesmo é evidenciado pelo levantamento das operações/missões que a UE já realizou e tem em curso, salientando então as capacidades de que a UE se dotou e procura desenvolver no âmbito da sua Política Comum de Segurança e Defesa e da sua crescente contribuição para a paz e a segurança internacional.

#### **III. 1. As estratégias de segurança da UE**

No documento “Uma Europa segura num mundo melhor: Estratégia europeia em matéria de segurança”, publicado em Dezembro de 2003, faz-se notar que “[a] crescente convergência dos interesses europeus e o reforço da solidariedade mútua da UE fazem de nós um actor mais credível e eficaz” (Conselho Europeu, 2003b), tendo em conta que “[o]s países europeus estão empenhados em resolver pacificamente os conflitos e em cooperar entre si, através de instituições comuns” (ibidem), a “Europa deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor”(ibidem). Desta forma, a UE adopta uma estratégia de segurança consensual a todos os Estados-membros e que permite identificar desafios e ameaças para que se possam estabelecer objectivos e estratégias para os atingir de uma forma coordenada e convergente.

Neste documento, começa-se por identificar os desafios globais e as principais ameaças. Entre os primeiros, refere-se a globalização, com as suas oportunidades e ameaças, em especial a “dependência da Europa de uma infra-estrutura interligada” (idem: 2) em vários domínios. Também a guerra e os conflitos, e o problema das populações deslocadas devido àqueles, bem como a fome e as doenças, entre as quais a SIDA, que é aí denominada como “epidemia”, são referenciadas como desafios. Acrescenta-se ainda que “[e]m muitos casos, o fracasso económico está ligado a problemas políticos e a situações de conflito violento” (ibidem). Conclui-se que “[o]s

conflitos [...] tornam impossível uma actividade económica normal” (ibidem). Outros desafios identificados são a concorrência pelos recursos naturais, em especial pela água, que se agravará nas décadas seguintes, devido ao aquecimento global, e a dependência energética, uma vez que a Europa tem de importar mais de 50% da sua energia (percentagem com tendência a aumentar), em forma de combustíveis fósseis, provenientes do Golfo, Rússia e Norte de África.

Considerando que “[a]ctualmente é improvável que algum Estado-Membro venha a sofrer uma agressão em larga escala” (idem: 3), neste documento são identificadas como ameaças principais o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso de Estados e a criminalidade organizada.

Seguidamente, definem-se os objectivos estratégicos, a serem prosseguidos para defender a sua segurança e promover os seus objectivos, a saber: enfrentar as ameaças, criar segurança na vizinhança europeia e desenvolver uma ordem internacional baseada no multilateralismo.

Quanto ao primeiro objectivo, refere-se que a UE continua a dar passos para enfrentar as ameaças principais. Na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro tomaram-se medidas, como a implementação do Mandato de Detenção Europeu ou em relação ao combate ao financiamento do terrorismo. Como políticas contrárias à proliferação de armamentos, a UE está empenhada em reforçar os tratados internacionais e as disposições em matéria de verificação. A UE interveio em conflitos regionais e tentou recuperar Estados falhados de forma a restaurar a democracia como instrumento para combater o crime organizado. Também se considera aí que as ameaças mudaram desde o fim da Guerra Fria: se antes desta, o conceito de autodefesa se baseava na ameaça de invasão, após aquela, com as novas ameaças, a primeira linha de defesa encontra-se frequentemente no exterior, sendo necessário actuar antes que uma crise ecloda.

Em relação ao segundo objectivo, a UE realiza políticas conducentes a uma relação próxima e cooperativa com os países do seu entorno. Assim, está empenhada em promover a boa governança nos países situados na sua fronteira Leste, bem como nos países do Mediterrâneo. Para tal, considera a resolução do conflito israelo-árabe como prioridade estratégica, que poderia resolver os problemas no Médio Oriente.

Já quanto ao terceiro objectivo, a UE crê que a segurança e a prosperidade dependem de um multilateralismo efectivo. Por essa razão, a UE está



focada em desenvolver uma sociedade internacional mais forte, baseada no bom funcionamento das instituições internacionais, no quadro da Carta das Nações Unidas.

Considerando que a UE tem feito progressos no desenvolvimento de uma política externa coerente e da gestão efectiva de crises, apontam-se neste documento as implicações políticas para a Europa. De entre estas, menciona-se a necessidade de ser mais activa na prossecução dos seus objectivos para fazer frente às novas ameaças, o que implica o desenvolvimento de uma cultura estratégica que potencie intervenções mais cedo, mais rapidamente e mais robustas, quando necessário. Esta atitude trará novas responsabilidades à UE e, consequentemente, maior peso político.

Outra implicação política para a Europa é que esta tem de se tornar mais capaz. Para tal, haveria que dar passos com vista à criação da Agência Europeia de Defesa, transformar os exércitos dos Estados-membros em forças mais flexíveis e móveis para que possam enfrentar as novas ameaças. Também, necessita mais capacidade para mobilizar recursos civis aos quais possa recorrer em situações de crise e pós-crise. Além disso, a União Europeia deve aprofundar o aproveitamento das sinergias das suas capacidades diplomáticas em combinação com as dos seus Estados-membros.

Ainda como implicação política para a Europa, se encontra o desafio de prosseguir políticas coerentes. Assim é necessário fazer convergir as diferentes ferramentas e capacidades, tais como os programas europeus de assistência, o Fundo Europeu para o Desenvolvimento, com as capacidades civis e militares dos seus Estados-membros. Os esforços diplomáticos e as políticas de desenvolvimento, de comércio e de ambiente devem seguir a mesma agenda.

Finalmente, a necessidade de trabalhar com os seus parceiros é outra implicação política para a Europa. Considerando-se que, naquele momento, nem a União Europeia, nem nenhum dos seus Estados-membros é capaz de sozinho enfrentar nenhuma das ameaças que se haviam identificado. Assim, julga-se necessário e prioritário o estabelecimento da cooperação multilateral e de parcerias bilaterais com actores-chave. Observa-se que a relação transatlântica é insubstituível, contudo afirma-se que se deve trabalhar para estabelecer relações mais próximas com parceiros como a Rússia, o Japão, a China, o Canadá e a Índia.

No fecho deste documento, realça-se que o mundo no qual se vivia então, era um mundo no qual “se perfila[va]m novos perigos, mas também novas oportunidades” (Conselho Europeu, 2003b: 14). Considera-se que a União Europeia tem o potencial necessário para a contenção dos primeiros e a realização das segundas. Também se

afirma que “[u]ma União Europeia activa e capaz teria um forte impacto à escala mundial, contribuindo assim para um efectivo sistema multilateral conducente a um mundo mais justo, mais seguro e mais unido” (ibidem).

Em 2008, o relatório de aplicação

atual[izou] o elenco de ameaças à segurança internacional, acrescentando designadamente o ciber-terrorismo, a pirataria, as parcerias com os Estados emergentes, as pressões demográficas provocadas pelas alterações climáticas e pela pobreza, a segurança energética e a crise financeira internacional (Vinhas, 2012).

Enquadrado nestas linhas de acção, o Conselho da União Europeia emitiu em Novembro de 2005, um documento intitulado “Estratégia antiterrorista da União Europeia: prevenir, proteger, perseguir, responder” (Conselho da União Europeia, 2005).

Nele se indica que face à ameaça terrorista, a UE e a ONU elaboram uma estratégia global visando a segurança mundial. A estratégia proposta pela UE pauta-se pela democracia, o diálogo e uma boa gestão das questões públicas, a fim de combater os factores que motivam a radicalização e assenta em quatro pilares: prevenir, proteger, perseguir, responder.

Assim, no quadro do primeiro pilar, “prevenir”, a UE propõe-se a lutar contra a radicalização e o recrutamento para o terrorismo, coordenando as políticas dos seus Estados-membros. Deste modo, prioriza-se a definição de acções comuns para detectar e combater os comportamentos de risco, o combate à instigação e ao recrutamento em meios propícios, o desenvolvimento do diálogo intercultural, o esclarecimento das políticas europeias, a promoção da boa governação, da democracia, da educação e da prosperidade económica e a continuidade da investigação neste domínio e partilhar análises e experiências.

Já no âmbito do segundo pilar “proteger”, visa-se reduzir a vulnerabilidade dos alvos a atentados e limitar o impacto destes, coordenando a acção colectiva a nível da segurança fronteiriça, dos transportes e de todas as infra-estruturas transfronteiras. Desta forma, os Estados-membros, para além de disporem de instrumentos como o Sistema de Informação Schengen II (SIS II), do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e a agência FRONTEX, devem proceder ao intercâmbio de informações sobre os passageiros e utilizar dados biométricos nos documentos de identidade. Devem estudar

também as vulnerabilidades de segurança dos seus sistemas de transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e aéreo. No âmbito da UE deve ser posto em prática o “Programa Europeu de Protecção das Infra-estruturas Críticas”, de forma a avaliar a segurança e vulnerabilidade da UE, bem como estabelecer programas de trabalho e metodologias de protecção contra atentados. Também, os Estados-membros devem prosseguir políticas de cooperação no quadro da não-proliferação de materiais químicos, biológicos, radiológicos e nucleares.

Em relação ao terceiro pilar, “perseguir”, a UE pretende perseguir os terroristas para além das fronteiras, assegurando simultaneamente o respeito dos direitos humanos e do direito internacional. Assim, em primeiro lugar, serão articuladas políticas para impedir o acesso a equipamentos utilizáveis em atentados terroristas e desarticular as redes terroristas. Em segundo lugar, serão feitas diligências para pôr termo às fontes de financiamento do terrorismo. Para tal, a UE aprovou legislação sobre o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Em terceiro lugar, trabalhar-se-á para pôr fim à planificação de acções terroristas, impedindo a comunicação e a disseminação de conhecimentos técnicos relacionados com o terrorismo, nomeadamente através da Internet. Para tanto, cabe aos Estados-Membros colocar à disposição os instrumentos necessários para a obtenção e a análise dos dados e informações. Estes devem proceder ao intercâmbio das suas informações, através da *Europol* e da *Eurojust*. Assim, os instrumentos utilizados no cumprimento destes objectivos são os seguintes: as análises efectuadas pelo Centro de Situação Conjunto (*SitCen*) e pela *Europol*, o mandado de detenção europeu e o mandado europeu de obtenção de provas, equipas comuns de investigação, o princípio da disponibilização da informação em matéria de repressão, o VIS, o SIS II e o Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI), do qual a Comissão é um membro activo.

No quadro do último pilar, “responder”, considera-se que não é possível anular completamente o risco de atentados terroristas. Assim, cabe aos Estados-Membros lidarem com os atentados quando eles ocorrerem. Ainda assim, existem mecanismos de resposta a catástrofes que têm capacidade de dar resposta a ataques terroristas, devendo ser utilizados plenamente as estruturas existentes e os mecanismos europeus no domínio da protecção civil. Uma base de dados da UE traça um inventário dos recursos e meios que os Estados-Membros poderão mobilizar em caso de ataque terrorista. Em caso de atentado, é essencial proceder a uma rápida troca de informações práticas e de decisões, bem como assegurar a coordenação dos meios de comunicação social, assegurar aos

níveis nacional e europeu a solidariedade, a assistência e a indemnização das vítimas do terrorismo, fornecer assistência aos cidadãos da UE que se encontrem em países terceiros, proteger e dar assistência aos efectivos militares e civis que participem em operações da UE no domínio da gestão de crises.

Em 2003, foi aprovada a “Estratégia da UE contra a Proliferação de Armas de Destruição Maciça”, na qual se delineia um plano exaustivo contra estas armas. Nela sublinha-se a importância de actuar com determinação para impedir, dissuadir, pôr termo e eliminar os programas de proliferação de armas de destruição maciça e de mísseis. Embora se considere que os tratados internacionais tenham abrandado a proliferação das ADM (armas de destruição maciça), alguns Estados, ou até mesmo grupos terroristas, procuram desenvolver este tipo de armas, pelo que constituem uma ameaça crescente à paz e à segurança.

Para combater esta ameaça é fundamental que a UE adopte uma estratégia enérgica e multilateral, em cooperação com os EUA e outros parceiros. Assim, considera-se fundamental o controlo das exportações e o apoio às instituições multilaterais que fiscalizam o cumprimento dos tratados sobre este domínio. Estas medidas, de carácter preventivo, devem ser complementadas, se necessário, por medidas coercivas previstas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e no direito internacional.

Para responder à ameaça das ADM, realçam-se, neste documento, três elementos: a importância do multilateralismo, segundo a qual se prevê que a aplicação universal das normas enunciadas nos tratados internacionais e respectivos protocolos<sup>29</sup> é considerada como um objectivo político da UE, bem como a melhoria dos mecanismos de verificação das violações às referidas normas. Também se prevê a necessidade de promover um enquadramento regional e internacional estável: a UE garantirá a instauração de acordos regionais de segurança – incidindo nas causas subjacentes à proliferação – bem como de processos regionais de controlo do armamento e de desarmamento. Dará especial atenção ao problema da proliferação na região mediterrânica. Ainda, é essencial para a instauração eficaz de um regime de não proliferação de ADM, a definição de uma abordagem comum e a cooperação com

---

<sup>29</sup> Em especial o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, os Acordos da Agência Internacional de Energia Atómica, Convenção sobre as Armas Químicas, a Convenção sobre Armas Biológicas e Tóxicas, o Código de Conduta Internacional contra a Proliferação de Mísseis Balísticos e o Tratado de Proibição Completa dos Ensaio Nucleares.

parceiros fundamentais (Estados Unidos, Rússia, Japão e Canadá), com a ONU e outras organizações internacionais.

Para impedir, pôr termo e erradicar os programas de proliferação das ADM, propõe-se que a UE deva integrar um amplo conjunto de instrumentos. Estes são: os tratados multilaterais e respectivos mecanismos de fiscalização, os controlos nacionais das exportações e controlos coordenados a nível internacional, os programas de cooperação em matéria de redução da ameaça, os instrumentos políticos e económicos, a proibição de actividades de aquisição ilegais e as medidas coercivas em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Para implementar a estratégia, a UE propõe um plano de acção que se articula em torno de quatro eixos. O primeiro eixo prevê a actuação determinada contra os causadores da proliferação através da promoção, a universalização e o reforço dos principais tratados, acordos e regimes de fiscalização. O papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas é incentivado. Prevê-se também o reforço do apoio político, financeiro e técnico dos regimes de fiscalização e o reforço das políticas e das práticas seguidas em matéria de controlo das exportações. Igualmente, implementa-se a melhoria da segurança de materiais, equipamentos e conhecimentos sensíveis em termos de proliferação na União Europeia contra o acesso não autorizado e o reforço da identificação, do controlo e da intercepção do tráfico.

Quanto ao segundo eixo, aposta-se num enquadramento internacional e regional estável, através do reforço dos programas de cooperação da UE com outros países que se destinem a apoiar o desarmamento, o controlo e a segurança de materiais, instalações e conhecimentos sensíveis e da integração das questões da não proliferação de ADM nas outras actividades e políticas da UE para aumentar a sua eficácia.

Relativamente ao terceiro eixo, propõe-se cooperar estreitamente com os Estados Unidos e com outros parceiros importantes.

A nível do quarto eixo, prevê-se criar as estruturas necessárias a nível da União, nomeadamente um centro de supervisão, dentro do Secretariado-Geral do Conselho e, desde 2004, um relatório de progresso semestral é apresentado ao Conselho da UE para aprovação.

Já em 2006, o Conselho aprovou um documento cujo objectivo é estabelecer um método de trabalho conjunto que permita ao Secretariado-Geral do Conselho, aos serviços da Comissão e aos Estados-Membros colaborarem eficazmente na luta contra a proliferação de ADM ( Conselho da União Europeia, 2007).

### **III. 2. As estruturas de decisão e acção da UE em matéria de segurança**

Como estruturas de decisão e acção no âmbito da PESC e da PCSD, cabe mencionar o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o Serviço Europeu para a Acção Externa (SAEx), o Comité Político e de Segurança (COPS), a Agência Europeia de Defesa (AED), o Comité Militar da UE (CMUE), a Direcção de Gestão de Crises e Planeamento (DGCP), o Estado-Maior da União Europeia (EMUE), a Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações (CCPC), o Centro de Satélites da União Europeia (CSUE), a Academia Europeia de Segurança e Defesa (AESD) e o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (IESUE).

Para além destas estruturas, os órgãos da UE têm à sua disposição outras estruturas e instrumentos que os apoiam em decisões em matéria de segurança, ajuda ao desenvolvimento, promoção da democracia e direitos humanos. Assim, o Parlamento Europeu dispõe da Comissão de Assuntos Externos, que engloba as subcomissões dos Direitos do Homem e de Segurança e Defesa, da Comissão do Desenvolvimento e da Comissão do Comércio Internacional. A Comissão Europeia, para além do SAEx, intervém na Política Europeia de Segurança, na ajuda humanitária e protecção civil, no desenvolvimento e cooperação EuropeAid, comércio externo e alargamento. Já o Conselho da União Europeia dispõe de formações de Assuntos Gerais e de Negócios Estrangeiros. Também o Comité Económico e Social Europeu é apoiado pela sua secção de relações externas e o Comité das Regiões pela sua Comissão de Cidadania, Governação e Assuntos Institucionais e Externos. O Banco Europeu de Investimento coordena políticas específicas para os países ACP, para a Ásia e América Latina e dispõe da Facilidade Euro-Mediterrânica de Investimento e de Parceria (União Europeia, 2014).

O Alto-Representante cumpre a função de defensor dos interesses europeus em organizações internacionais, pretendendo *inclusive* uma participação activa no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A sua criação após o Tratado de Lisboa equivale a uma importantíssima inovação na organização comunitária, principalmente para a reconfiguração da União Europeia enquanto sujeito de Direito Internacional (Mesquita, 2011: 247).

Substituindo a antiga ocupação do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, cabe-lhe assistir o Conselho Europeu na execução da PESC, bem

como actuar conjuntamente com a Comissão nas matérias pertinentes à política comercial comum e à cooperação para o desenvolvimento, tendo-lhe sido acrescidos poderes no Tratado de Lisboa (Mesquita, 2011: 248).

O Alto-Representante será eleito por maioria qualificada do Conselho Europeu, sob anuência do presidente da Comissão Europeia e sujeito a voto de aprovação do Parlamento Europeu, podendo ser destituído do seu cargo pelos mesmos órgãos e rituais procedimentais seguidos para a nomeação. As suas funções, transversais às políticas acima mencionadas, envolvem ainda a presidência do *Foreign Affairs Council*;<sup>30</sup> uma especificidade, de entre outras, do Conselho da União Europeia.

O Alto-Representante encontra-se, todavia, por vezes em posição conflituante. Mandatário do Conselho Europeu em simultâneo ao seu papel de vice-presidente da Comissão, apresenta algumas dualidades na sua competência funcional, que seja, saber qual legitimidade prevalece para a sua eleição; a intergovernamental própria ao Conselho Europeu, ou a dos votos de aprovação na Comissão (Mesquita, 2011: 249). Na compreensão de Rangel Mesquita, porém, a primeira forma de legitimidade seria a mais adequada.

Outra divergência no mesmo campo engloba o exercício de seus poderes, tal como a questão da sua autonomia. Enquanto na Comissão se encontra submetido à regra da colegialidade e a sua vontade não é indissociável da Comissão, no Conselho a sua vontade é imputável ao mesmo, ao abdicar da sua presidência pelos representantes dos Estados-membros, para manter a coerência da acção externa do Conselho.

Dentro das especificidades da PESC possui as competências delineadas pelo Tratado da União Europeia (artigo 26, n.º 3), além de presidir o Conselho dos Negócios Estrangeiros, contribuir por meio de suas proposta para a elaboração da PESC, assegurar a execução das decisões aprovadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, representar a União no âmbito da PESC, dialogar politicamente com terceiros em nome

---

<sup>30</sup> **Artigo 16.º, n. 6, do TUE:** “The Council shall meet in different configurations, the list of which shall be adopted in accordance with Article 236 of the Treaty on the Functioning of the European Union. [...] The Foreign Affairs Council shall elaborate the Union’s external action on the basis of strategic guidelines laid down by the European Council and ensure that the Union’s action is consistent”.

Conforme a descrição institucional, “[a]t its sessions on Foreign Affairs, the Council deals with the whole of the Union’s external action, including common foreign and security policy, foreign trade and development cooperation. A priority in recent years for the Council, in cooperation with the Commission, has been to **ensure coherence in the EU’s external action across the range of instruments** at the Union’s disposal” [negrito nosso]. Cf. <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/foreign-affairs.aspx?lang=en>. Última consulta em 15 de Dezembro de 2012.

da União, exprimir a posição da UE nas instituições multilaterais e ser seu porta-voz em conferência internacional.

Perante os Estados-membros, deve assegurar que estes observem os princípios de lealdade e solidariedade mútua em suas acções externas e que respeitem a unidade e a coerência da União nas relações internacionais. Deve, também, convocar reuniões extraordinárias para decisão rápida em carácter de urgência, por sua iniciativa, ou dos Estados-membros; coordenar acções juntamente com os ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros; apresentar a posição da União no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), caso a mesma tenha definido uma posição relativa à ordem de trabalho deste órgão, ou tenha sido convidada pelos Estados-membros com assento no CSNU.

No intento de amenizar o *deficit* democrático na formulação da PESC e, por conseguinte, da PCSD, o Alto-Representante tem o dever de consultar regularmente o Parlamento Europeu sobre aspectos e opções fundamentais a serem definidos; sendo obrigado ainda a mantê-lo informado quanto à evolução destas políticas (Mesquita, 2011: 252). Em nome da transparência democrática, deverá igualmente ter em consideração as dúvidas e recomendações que o Parlamento Europeu lhe dirigir neste campo.

Em relação à construção da paz, o Alto-Representante orientar-se-á pela emissão de pareceres destinados ao Conselho sobre a situação actual dos domínios pertinentes ao escopo da PESC, emitidos pelo Comité Político e de Segurança; bem como assumirá a responsabilidade do controlo político e [d]a direcção estratégica das operações de gestão de crises exercidos pelo COPS (Mesquita, 2011: 253).

Deve ainda ter o papel consultivo na decretação da cooperação estruturada permanente pelo Conselho. Deve informar o Parlamento Europeu periodicamente sobre as cooperações reforçadas e definir medidas transitórias para o fim da mesma bem como definir seu conteúdo.

Por fim, a extensa competência do Alto-Representante, dispersa pelas diversas disposições dos principais documentos comunitários – TUE e TFUE –, que em suma corporizam o seu “triplo chapéu”; sendo simultaneamente mandatário do Conselho, presidente permanente do Conselho de Negócios Estrangeiros e vice-presidente da Comissão.<sup>31</sup> O seu envolvimento em distintos órgãos comunitários deve-se, todavia, à

---

<sup>31</sup> “O aspecto essencial para a qualificação do Alto Representante como órgão ([contudo,] não principal) da União residirá no entendimento da expressão «mandatário do Conselho» prevista no artigo 18º, nº 2,



importância de congregação de interesses e cosmovisões institucionais, por vezes discrepantes entre si, que ocupa, conforme se pode depreender do delineamento acima apresentado. Portanto,

[s]ublinhe-se o papel do Alto Representante enquanto responsável pela condução das relações externas no domínio da PESC, ainda que na qualidade de mandatário do Conselho, e pela coordenação os outros aspectos da acção externa da União no quadro das funções exercidas na Comissão – contribui desejavelmente para uma coerência acrescida da actuação da União nos vários domínios materiais, externos por natureza ou que comportem tal actuação e, assim, em última análise, para a concretização do princípio da coerência enquanto princípio específico que norteia, após o Tratado de Lisboa, a actuação externa da União” (Mesquita, 2011: 258).

No que concerne à coordenação de diferentes domínios materiais acima referidos, conforme acentuado há pouco, o zelo pela coerência entre os mesmos deverá ser um fim perseguido pela UE em quaisquer circunstâncias. Por estas razões, será igualmente uma preocupação constante nas actividades do Alto-Representante.<sup>32</sup>

---

do TUE, ou seja, a identificação da questão de saber se no domínio da PESC o Alto Representante tem competência autónoma e própria vinculativa da União *per se* e não por via imputação da sua actuação ao Conselho já que quanto à sua competência no âmbito da Comissão a sua qualidade de Vice-Presidente desta instituição, enquanto órgão colegial, não lhe confere autonomia relativamente a esta” (Mesquita, 2011: 256).

<sup>32</sup> “**Artigo 21º do TUE: 1.** A acção da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objectivo promover em todo o mundo: **democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.** A União procura desenvolver relações e constituir **parcerias** com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais **que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo.** Promove **soluções multilaterais** para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas. **2.** A União define e prossegue políticas comuns e acções e diligencia no sentido de assegurar um **elevado grau de cooperação** em todos os domínios das relações internacionais, a fim de: **a)** Salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade; **b)** Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional; **c)** Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objectivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Acta Final de Helsínquia e com os **objectivos da Carta de Paris**, incluindo os respeitantes às fronteiras externas; **d)** Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objectivo erradicar a pobreza; **e)** Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional; **f)** Contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável; **g)** Prestar assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana; e **h)** Promover um sistema internacional baseado numa **cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial.** **3.** A União respeita os princípios e prossegue os objectivos enunciados nos n. 1 e 2 no contexto da elaboração e execução da sua acção externa nos diferentes domínios abrangidos pelo presente título e pela Parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como das suas outras políticas nos seus aspectos externos. A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua acção externa e entre estes e as suas outras

Entretanto, o Alto Representante recebe também apoio de outro órgão nas tarefas concernentes à actuação externa da UE, que seja, o Serviço Europeu de Acção Externa (SAEx). Igualmente originário do Tratado de Lisboa, o SAEx possui como objectivo principal, assessorar o Alto Representante no que for necessário.

Configurado pela Decisão 2010/427/UE do Conselho em 26 de Julho, define-se ainda que o SAEx, embora órgão autónomo, estará submetido à autoridade do Alto-Representante. São suas funções, no desempenho do seu mandato, conduzir a PESC – incluindo a PCSD –, contribuir com as suas propostas para a definição dessa política, executando-a adequadamente, e de assegurar a coerência da acção externa da UE.<sup>33</sup> Por fim, o SAEx assiste também o Presidente do Conselho Europeu, a Comissão e o seu presidente, sempre em conformidade com o exercício das suas respectivas funções no domínio das relações externas. Vale ainda mencionar que no controlo do exercício de suas funções, deverá ser realizada consulta mútua entre o SAEx e os serviços da Comissão nas matérias referentes à acção externa, com a excepção, no entanto, da PCSD.

O SAEx compõe-se por uma administração central que contempla uma unidade de planeamento estratégico, um serviço jurídico sob a autoridade administrativa do Secretário-Geral Executivo, e intenta trabalhar em estreita colaboração com os Serviços Jurídicos do Conselho e da Comissão; possuindo unidades orgânicas voltadas especificamente para as relações interinstitucionais, a informação e a diplomacia pública, a auditoria interna e inspecções, e a protecção de dados pessoais. Tem o SAEx sob sua tutela, juntamente com a Comissão e o Alto-Representante, instrumentos da acção externa e programação.<sup>34</sup>

---

políticas. O Conselho e a Comissão, assistidos pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, asseguram essa coerência e cooperam para o efeito”. Cf. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:pt:PDF>. Última consulta em 17 de Dezembro de 2012 [negrito nosso].

<sup>33</sup> Conferir em

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:PT:PDF>. Última consulta em 17 de Dezembro de 2012.

<sup>34</sup> Quanto à distribuição de funções: “1. A gestão dos programas de cooperação externa da União é da responsabilidade da Comissão, sem prejuízo do papel respectivo da Comissão e do SAEX em matéria de programação definidas nas disposições seguintes. 2. O Alto-Representante assegura a coordenação política geral da acção externa da União, garantindo a unidade, a coerência e a eficácia dessa mesma acção, nomeadamente através dos seguintes instrumentos de ajuda externa: — Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (1), — Fundo Europeu de Desenvolvimento (2), — Instrumento para a Democracia e os Direitos do Homem (3), — Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (4), — Instrumento de Cooperação com os Países Industrializados (5), — Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (6), — Instrumento de Estabilidade, no que diz respeito à assistência prevista no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1717/2006 (7)”. Decisão do Conselho 2010/427 de 26 de Julho, que “estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa”. Cf.

O Comité Político e de Segurança (COPS) segue a situação internacional no âmbito da PESC e da PSDC, desempenhando um papel central na definição e seguimento da resposta europeia a uma crise. É uma estrutura permanente do Conselho da União Europeia, prevista pelo artigo 38 do Tratado da União Europeia, tendo sido criada em 2001, pela Decisão do Conselho 2001/78/PESC.

Cabe ao COPS, dentro do âmbito da PESC, aconselhar o Conselho com o fim de contribuir para a definição das políticas, coordenar, supervisionar e controlar os trabalhos levados a cabo pelos diferentes grupos de trabalho do Conselho e examinar os projectos de conclusão do Conselho dos Assuntos Gerais.

O COPS é um interlocutor privilegiado do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e uma instância privilegiada de diálogo sobre a política europeia de segurança e defesa. O COPS envia directivas ao Comité Militar (CMUE) e recebe recomendações e informações deste. O presidente do CMUE participa no COPS em caso de necessidade e assegura a interacção com o Estado-Maior da União (EMUE). O COPS, sob autoridade do Conselho, é também responsável pela política de desenvolvimento das capacidades militares da União, recebendo, neste quadro, aconselhamento do CMUE e do EMUE.

O COPS é a instância do Conselho que trata das situações de crise, incluindo os objectivos políticos a perseguir e propõe um conjunto coerente de opções para responder à crise. Informa o Conselho e sugere acções a tomar. Complementarmente à Comissão Europeia, o COPS vigia a posta em prática das medidas e avalia os seus efeitos. É informado pela Comissão e pelos Estados-membros das medidas que estes tomaram ou pretendem tomar.

Embora o TUE preveja que o Conselho e a Comissão possam tomar as decisões necessárias nos seus domínios respectivos, o Conselho pode autorizar o COPS a tomar as decisões necessárias no que diz respeito ao controlo político e à direcção estratégica das operações de gestão de uma crise durante a sua duração.

No caso de resposta militar, o COPS exerce o controlo político e a direcção estratégica. O COPS, com base nas informações e recomendações do CMUE, avalia as opções militares estratégicas, o conceito e o plano de operações para que sejam submetidos ao Conselho. Este decide o lançamento de operações e determina as acções a tomar, determinando também o papel do Alto-Representante e a política de segurança

nas medidas a tomar. No decurso das operações, o Alto-Representante, que pode presidir ao COPS, orienta as actividades no centro de situação, reportando ao Conselho e apoiando o COPS, fornecendo-lhe informações relativas à gestão de crises. As instituições devem trabalhar em conjunto, sobretudo em tempo de crises, podendo o presidente do COPS participar em caso de necessidade nas reuniões do Comité de Representantes Permanentes. O COPS é presidido permanentemente pelo Serviço Europeu para Acção Externa e é composto por um embaixador de cada Estado-membro, um representante permanente da Comissão Europeia, um representante do CMUE, um representante do secretariado do Conselho da UE e por um serviço jurídico.

Criada em 2004 através da Acção Comum 2004/551/PESC, tendo como fundamento o artigo 42º do TUE, dotando a cooperação dos Estados-Membros no domínio da defesa de um quadro jurídico e institucional, a

Agência Europeia de Defesa visa desenvolver as capacidades de defesa no domínio da gestão das crises e promover e reforçar a cooperação europeia em matéria de armamento. Tem igualmente por objectivo reforçar a base industrial e tecnológica europeia no sector da defesa, criar um mercado europeu dos equipamentos de defesa competitivo e fomentar a investigação (Comissão Europeia, 2011b).

A missão da Agência Europeia de Defesa é assistir o Conselho e os Estados-membros nos seus esforços na melhoria das capacidades de defesa da União Europeia no domínio da gestão de crises e apoiar a PCSD.

Sedeada em Bruxelas, a AED tem participação de todos os Estados-membros da UE, à excepção da Dinamarca. Depende da autoridade e do controlo político do Conselho. Este define anualmente as orientações para as actividades da AED, nomeadamente “o [seu] programa de trabalho e o quadro financeiro da Agência. A Agência apresenta relatórios periódicos sobre as suas actividades ao Conselho”(ibidem).

Gozando de personalidade jurídica, a AED tem diversos órgãos de entre os quais se conta o Chefe da Agência, o Comité Director e o Director. O primeiro é o Alto-Representante, o qual é responsável pela organização geral e pelo funcionamento da Agência, assegurando também a execução das orientações do Conselho e das decisões adoptadas pelo Comité Director por parte do Director da Agência. O Comité Director é o órgão de decisão, sendo

composto por um representante de cada Estado-membro participante e por um representante da Comissão (o qual não tem direito de voto). Reúne pelo menos duas vezes por ano a nível dos ministros da defesa. Pode também reunir-se em formações específicas. O Chefe da Agência convoca e preside

às reuniões do Comité Director. O Director da Agência é nomeado pelo Comité Director, sob proposta do Chefe da Agência, por um período de três anos, que pode ser prorrogado por dois anos (*ibidem*),

tendo como funções a de chefe de pessoal e a supervisão e coordenação das unidades funcionais.

No âmbito do funcionamento da AED, existe a possibilidade dos Estados-membros elaborarem projectos *ad hoc*, i.e., projectos sobre temas específicos, nos quais participem apenas os Estados-membros interessados. A participação de terceiros nos projectos depende de autorização do Comité Director.

A AED, no âmbito das suas missões, pode estabelecer cooperações com Estados terceiros ou com Organizações Internacionais, nomeadamente, a NATO e a Organização Conjunta de Cooperação em Matéria de Armamento.

O seu financiamento resulta das contribuições dos diversos Estados-membros participantes e receitas diversas, tendo as disposições financeiras aplicadas ao seu orçamento sido deliberadas por unanimidade pelo Conselho (Comissão Europeia, 2011b).

O Comité Militar da União Europeia dirige todas as actividades militares da UE, aconselha e emite recomendações ao Comité de Política e Segurança em matérias militares. É constituído pelos Chefes de Estado-maior dos Estados-membros, que se fazem representar por Representantes Militares permanentes. O presidente do CMUE é escolhido pelos Chefes de Estado-maior e nomeado pelo Conselho (European External Action Service).

A Direcção de Gestão de Crises e Planeamento (DGCP), no quadro do Serviço de Acção Externa (SAEx), presta aconselhamento especializado em Gestão de Crises, apoia o desenvolvimento dos conceitos e capacidades relacionados com crises, dirige o planeamento de missões civis e militares no quadro da PSCD, assegurando a coerência e eficácia dessas acções como parte da abordagem abrangente da UE à gestão de crises, bem como desenvolvendo parcerias e Acordos, políticas, conceitos e capacidades (European External Action Service).

O Estado-Maior da União Europeia (EMUE) é um órgão que providencia, no âmbito do SAEx conhecimento especializado militar multidisciplinar, sob o comando do Comité Militar da União Europeia e sob a autoridade do Alto-Representante/ Vice-Presidente. Como parte integrante da abordagem abrangente da SAEx, o EMUE coordena o braço militar, focando particularmente a sua acção nas operações e missões

(quer militares, quer aquelas que necessitam de apoio militar) e na criação de capacidades militares. As actividades deste órgão incluem: alertas rápidos, avaliação da situação, planeamento estratégico, sistemas de comunicação e informação, desenvolvimento de conceito, treinamento e formação e apoio de parcerias através de relações militar-militar (European External Action Service).

A Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações (CCPC) tem como mandato planear e dirigir missões civis no âmbito da PCSD sob o controlo político e direcção estratégica do Comité Político e de Segurança. A CCPC assiste e aconselha o Alto-Representante, a Presidência e os órgãos relevantes da UE. Trabalha, também, em estreita colaboração com outras estruturas de gestão de crises dentro do SAEx e da Comissão Europeia (European External Action Service).

O Centro de Satélites da União Europeia (CSUE), localizado em Torrejón de Ardoz (Madrid), é uma agência do Conselho da União Europeia dedicada à exploração e produção de informação advinda primariamente da análise das imagens espaciais de observação da Terra para apoiar a tomada de decisões da União no campo do segundo pilar, a PESC (European External Action Service).

A Academia Europeia de Segurança e Defesa (AESD) foi criada em 2005 com o objectivo de providenciar educação a nível estratégico no quadro da PESC, agora PCSD. A criação da AESD oferece à PCSD um instrumento de treinamento e formação que promove activamente uma cultura de segurança europeia (European External Action Service).

O Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (IESUE) é um *think tank* da UE para a política externa. Foi criado em 2002 no quadro da PESC para promover uma cultura de segurança para a UE, ajudar a desenvolver e promover a PESC e enriquecer o debate estratégico. A IESUE é completamente autónoma, pesquisa assuntos de segurança relevantes para a UE, constitui-se num fórum de debate, produzindo análises e previsões para o Comité Político e de Segurança, bem como para o Alto-Representante/Vice-Presidente. É financiado pelos Estados-membros de acordo com o seu PIB e é governado pelo CPS, que exerce a supervisão política, e por um Conselho, presidido pelo Alto-Representante que estabelece as regras orçamentais e administrativas e aprova o programa de trabalho do Instituto. O Instituto edita várias publicações (revistas, livros, artigos, análises, relatórios) especializadas em assuntos de segurança europeia (European External Action Service).

### III. 3. As múltiplas dimensões de segurança da UE

A UE é o principal doador mundial com destino a políticas de desenvolvimento, contribuindo não só para a construção de infra-estruturas básicas, mas também apoiando o desenvolvimento das trocas comerciais nos países pobres em que intervém entre si e consigo mesma. Guiada pelos Objectivos do Milénio, fixados pela ONU<sup>35</sup>, o objectivo principal da UE é “erradicar a pobreza através de uma abordagem sustentável”. Em 2010, a UE destinou 53,8 mil milhões de euros para a ajuda ao desenvolvimento, representando 0,43% do produto nacional bruto do conjunto dos Estados-membros, tendo sido fixado o alvo de 0,7% do PNB para o ano de 2015 (Comissão Europeia, 2011a). Em 2012, a contribuição da UE perfaz 64,7 mil milhões de dólares, mais de metade das contribuições do Comité de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE<sup>36</sup>, constituindo mais do dobro das contribuições dos Estados Unidos e mais de seis vezes do que as do Japão<sup>37</sup>, os dois maiores contribuintes para além da UE e seus Estados-membros, mesmo se referidos individualmente. Esta contribuição, em 2012, teve um peso médio de 0,40% do PNB dos países da UE, enquanto reflectiu um peso de 0,19 no PNB dos EUA e 0,17 no do Japão. A contribuição dos países da UE para o desenvolvimento passou de 29,1 mil milhões de dólares (0,35% do PNB), a média em 1996-1997 (0,33% do PNB), para 28,2 mil milhões, a média em 2001-2002, para atingir um máximo, com 72,8 mil milhões de dólares (0,43% do PNB), em 2011, baixando para os valores referidos supra em 2012 (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico OCDE).

A UE propõe como objectivos fundamentais a protecção dos direitos humanos, a promoção da democracia pluralista e a consolidação do Estado de direito, não só para os seus Estados-membros, mas também para os Estados candidatos à adesão a esta<sup>38</sup> e aos países terceiros beneficiários de formas de cooperação, em especial a cooperação para o

---

<sup>35</sup> Os oito Objectivos do Milénio são: erradicar a pobreza extrema e a fome, garantir a educação básica universal, promover a igualdade de género, reduzir a mortalidade infantil, melhorar da saúde materna, combater o HIV/SIDA, malária e outras doenças, assegurar a sustentabilidade ambiental e desenvolver uma parceria global.

<sup>36</sup> O CAD é composto pela Austrália, o Canadá, a Islândia, o Japão, a Noruega, a Coreia do Sul, os Estados Unidos, para além da maioria dos Estados-membros da UE, excluindo a Bulgária, Chipre, Croácia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta e Roménia, para além da UE, ela própria. O conjunto dos países pertencentes à UE que não fazem parte do CAD, fez contribuições na ordem dos 440 milhões de dólares, em 2012, para a ajuda ao desenvolvimento (não foram encontrados dados referentes à Eslovénia e à Croácia) (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico OCDE).

<sup>37</sup> Note-se que alguns contribuintes individuais da UE ultrapassam o Japão (USD 10,6<sup>9</sup>), como o Reino Unido (USD 13,9<sup>9</sup>), a Alemanha (USD 12,9<sup>9</sup>) ou a França (USD 12<sup>9</sup>).

<sup>38</sup> Artº 49 do TUE

desenvolvimento<sup>39</sup>. A acção interna e externa da UE em matéria de direitos humanos é regida pela Carta dos Direitos Fundamentais. Existem vários instrumentos de natureza diplomática, comercial, de cooperação financeira e de ajuda ao desenvolvimento que permitem a coordenação dos esforços da UE na promoção daqueles objectivos, tais como o “Consenso Europeu para o Desenvolvimento”, de 2006, ou a reforma da gestão da ajuda externa.

Abrangendo vários domínios, tais como a PESC, a cooperação financeira, o comércio e a imigração, os esforços para a promoção dos direitos humanos e da democracia devem ser coordenados entre as instituições europeias e os Estados-membros. Assim o Parlamento Europeu (PE) apoia o desenvolvimento de instituições parlamentares democráticas em países terceiros e trabalha com ONGs. Também coopera com a Comissão Europeia (CE) no quadro de assistência e observação eleitorais. Já no que diz respeito à Comissão, esta assegura a coordenação de políticas e programas em matéria de direitos humanos com os Estados-membros, garantindo que as políticas respeitem o estabelecido na Carta de Direitos Fundamentais<sup>40</sup>. Trabalha, também, em colaboração com o PE e parceiros sociais para que o comércio e o investimento assegurem um desenvolvimento socioeconómico sustentável e equitativo nos países terceiros.

Para construir uma parceria construtiva e positiva com os Governos de países terceiros conducente ao respeito pelos direitos democráticos e pelos direitos fundamentais enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, a partir de 1992, a UE incluiu a cláusula “direitos essenciais” em todos os acordos celebrados com aqueles.

A promoção dos direitos humanos e da democratização constitui um dos domínios de cooperação nos instrumentos de assistência de pré-adesão”, de financiamento da cooperação para o desenvolvimento e de vizinhança e de parceria. Num maior compromisso com os objectivos de defesa dos direitos humanos e da democracia, parte do financiamento através do Fundo Europeu para o Desenvolvimento<sup>41</sup>, do Instrumento para a Cooperação e o Desenvolvimento<sup>42</sup> e do

---

<sup>39</sup> Artº 181-A do Tratado CE.

<sup>40</sup> Esta foi adoptada em 2000 e tornou-se juridicamente vinculativa aquando da adopção do Tratado de Lisboa em 2009 (União Europeia).

<sup>41</sup> Tem como beneficiários os países da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP).

<sup>42</sup> Destina-se aos países da América Latina, Ásia e à África do Sul.



Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria<sup>43</sup> depende de reformas institucionais em diversos domínios ligados à governação, incluindo os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito, pelos beneficiários. Contudo, a ajuda humanitária não depende destas condições, uma vez que o seu objectivo é aliviar o sofrimento das vítimas, não podendo, todavia, para agravar a situação das vítimas (Comissão Europeia). Através do Instrumento Europeu para a Promoção da Democracia e dos Direitos Humanos, dotado de 1100 milhões de euros para o período 2007-2013 (União Europeia, 2014), a UE apoia acções naqueles domínios em parceria com as ONG e as Organizações Internacionais. Desta forma, a UE pretende promover a democratização, entendendo que é um processo gradual e contínuo, através do diálogo político, divulgando valores democráticos através de todos os seus instrumentos de apoio ao desenvolvimento e programas de assistência financeira e técnica específicos (Comissão Europeia).

Por outro lado, a UE criou em 2007 a Agência dos Direitos Fundamentais, destinada a assegurar o tratamento digno das pessoas, nomeadamente pelo estabelecimento do direito da não-discriminação (com base na idade, deficiência ou origem étnica), o direito ao acesso à justiça ou o direito à protecção dos dados individuais (Agência Europeia para os Direitos Fundamentais). Em 2012, foi adoptado o Quadro Estratégico da UE para os Direitos Humanos e a Democracia, destinado a estabelecer os direitos humanos como uma política da UE, a promover a universalidade dos direitos humanos, perseguindo objectivos coerentes, a que os referidos estejam presentes em todas as políticas externas da UE, implementar as prioridades da UE no âmbito dos direitos humanos, trabalhando com parceiros bilaterais, através de instituições multilaterais e articulando os vários órgãos da UE nesse trabalho (Conselho da União Europeia, 2012).

Além disso, é de salientar a cooperação levada a cabo com as Nações Unidas, com o Conselho da Europa, com o Comité Internacional da Cruz Vermelha e com a OSCE.

### **III. 4. As missões civis e militares da UE levadas a cabo no âmbito da PESD**

Com o desenvolvimento da PESC e da PCSD, a UE tornou-se um actor mais completo e mais autónomo no domínio da segurança, tendo ganho a possibilidade de decidir e actuar autonomamente na promoção da segurança e da paz através de missões

---

<sup>43</sup> Beneficia os países das regiões vizinhas à UE.

e operações próprias a partir de 2003. Desde esse ano, a UE levou a cabo 28 missões, sendo 19 civis e 10 militares e 1 mista. Destas, 15 continuavam em curso, em Março de 2014, sendo 10 de natureza civil<sup>44</sup> e 5 de natureza militar<sup>45</sup>. Assim, a UE interveio militarmente na República Democrática do Congo, através da operação Artemis e na Antiga República Jugoslava da Macedónia através da Operação Concordia, em 2003. No ano seguinte, lançaria a operação EUFOR ALTHEA na Bósnia e Herzegovina. No ano de 2006, decorreu a operação EUFOR RD Congo. No ano de 2008, são lançadas a operações EUFOR Chade/ República Centro Africana, que durará até ao ano seguinte e a EUNAVFOR – Atalanta, no Oceano Índico. Já em 2013, foi lançada a operação EUTM Mali e em 2014 arranca a missão EUFOR RCA na República Centro Africana.

A UE interveio também, através de operações civis na Bósnia e Herzegovina, a EUPM, que decorreu entre 2003 e 2012. Da mesma natureza, foram as operações EUPOL PROXIMA e EUJUST THEMIS que decorreram entre 2004 e 2005, na Antiga República Jugoslava da Macedónia e na Geórgia, respectivamente. No ano de 2005 lançaram-se as operações EUSEC RD Congo e EUPOL-Kinshasa (que terminaria no ano de 2007), na República Democrática do Congo, a EUBAM Rafah, nos Territórios Palestínianos, a EUJUST LEX, no Iraque e a Missão de Monitoramento do Aceh – Indonésia (AMM), que duraria até ao ano seguinte. Em 2006, entraria em acção a missão EUPOL COPPS, nos Territórios Palestínianos e a EUPAT na Antiga República Jugoslava da Macedónia. Em 2007, lançaram-se missões no Afeganistão e na RD Congo: EUPOL Afeganistão e EUPOL RD Congo, respectivamente. No ano de 2008, foram enviadas missões para a Geórgia e para o Kosovo, a EUMM Geórgia e EULEX Kosovo, respectivamente. Em 2012, foram enviadas missões civis para o Níger, para a região do Corno de África e para o Sudão do Sul, a EUCAP Sahel, a EUCAP Nestor e a EUAVSEC.

Entre 2005 e 2006, foi enviada, a pedido da União Africana, para o Darfur, no Sudão, uma missão de características civis e militares de suporte à missão AMIS II da responsabilidade daquela organização.

Relativamente ao âmbito geográfico, observa-se uma forte incidência das missões da União Europeia em três regiões do globo: fronteiras da UE, Médio Oriente e

---

<sup>44</sup> Em Março de 2014, continuavam a decorrer as operações civis EUSEC RD Congo, EUBAM Rafah, EUJUST LEX, EUPOL COPPS, EUPOL RD Congo, EUPOL Afeganistão, EUMM Geórgia, EULEX Kosovo, EUCAP NESTOR, EUCAP SAHEL Níger e a EUBAM Líbia.

<sup>45</sup> Em Março de 2014, continuavam a decorrer as operações militares EUFOR ALTHEA, EUNAVFOR – Atalanta, EUTM Mali e EUFOR RCA.

África. Do ponto de vista dos objectivos específicos de cada missão pode agrupar-se em grandes grupos tanto as missões militares quanto as civis.

Assim, de entre as missões caracterizadas como militares há que distinguir dois tipos: aquelas que se destinam a instaurar um ambiente seguro para as populações e para que as missões civis ou mesmo militares de diversas Organizações Internacionais possam decorrer com estabilidade, podendo ter como missões o combate, a desarticulação e o desarmamento dos vários grupos beligerantes<sup>46</sup>. Outras missões militares têm como objectivo a reorganização, treino e apoio às forças armadas de Estados que por diversas razões, de tal necessitam<sup>47</sup>.

As missões categorizadas como civis têm escopos bastante diferentes, tais como o apoio ao estabelecimento do Estado de direito<sup>48</sup>, à reorganização e estabelecimento de sistemas legais e de justiça<sup>49</sup>, de sistemas de segurança<sup>50</sup>, de policiamento e formação de forças policiais<sup>51</sup>, ao controlo fronteiriço<sup>52</sup>, dos sistemas de segurança aeroportuária e naval<sup>53</sup>, bem como missões de monitoramento de acordos estabelecidos entre partes terceiras<sup>54</sup> (Conselho da União Europeia).

#### **Mapa 1: missões de UE concluídas**

---

<sup>46</sup> Deste tipo são as missões Artemis, Concordia, EUFOR – Althea, EUFOR RD Congo, EUFOR Chade – RCA e EUNAVFOR

<sup>47</sup> Deste tipo são as missões EUTM Somália e EUTM Mali.

<sup>48</sup> A missão EUJUST – LEX Iraque é desta natureza e a missão EULEX Kosovo assume também estas características embora esteja focada no poder judiciário.

<sup>49</sup> Apesar da ressalva feita na nota anterior pode caracterizar-se a EULEX Kosovo como deste tipo, tal como a EUJUST – Themis Geórgia.

<sup>50</sup> É o caso da EU SSR Guiné-Bissau e da EUSEC RD Congo

<sup>51</sup> As missões EUPOL COPPS, EUPOL RD Congo, EUPOL Afeganistão, EUPM Bósnia, EUPOL Kinshasa, a EUPOL PROXIMA e EUPAT, ambas na ARJ da Macedónia e EUCAP SAHEL Níger são deste tipo.

<sup>52</sup> Deste tipo são as missões EUBAM Moldávia e Ucrânia e a EUBAM Rafah.

<sup>53</sup> As missões EUAVSEC Sudão do Sul e EUCAP Nestor possuem estas características.

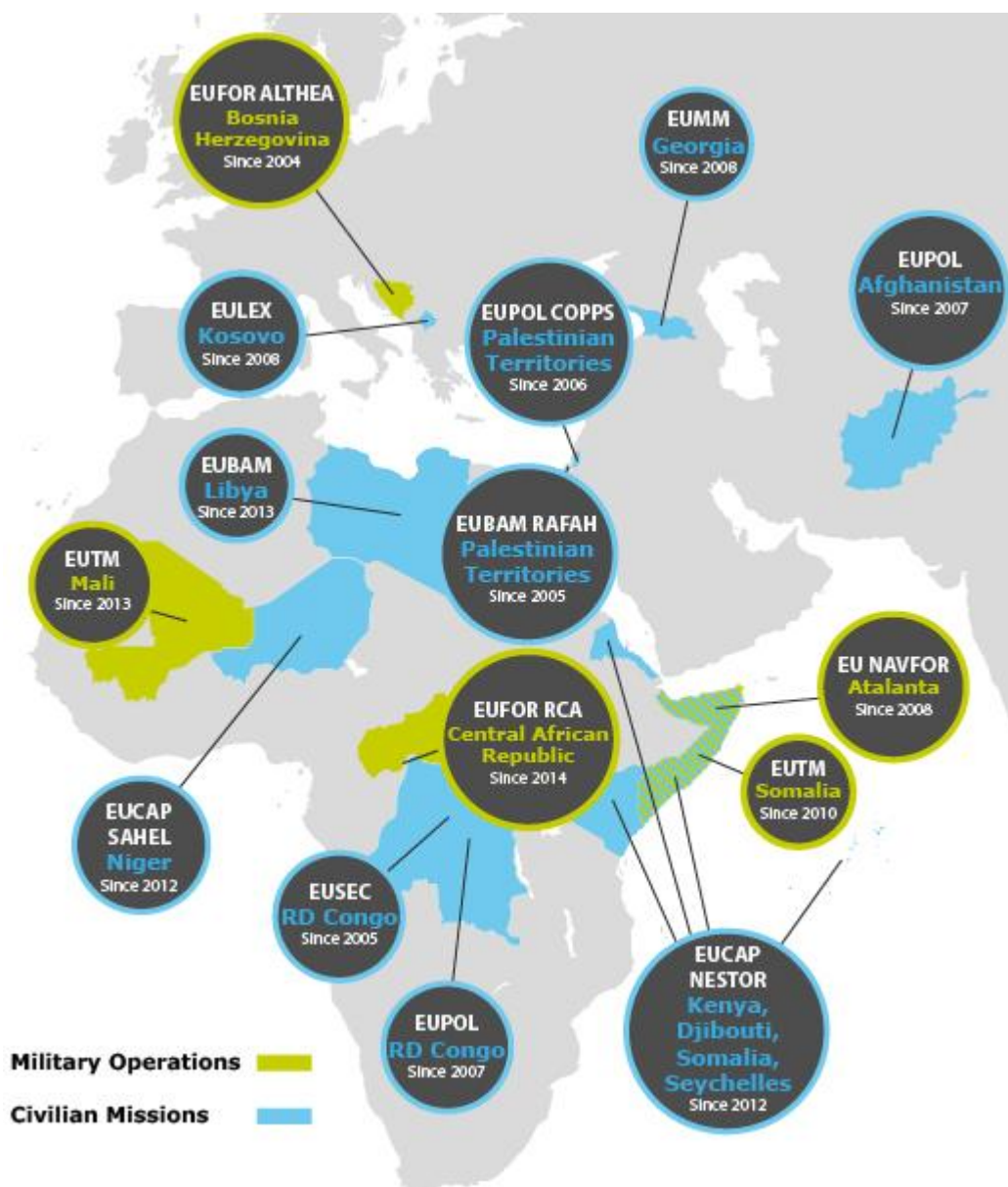
<sup>54</sup> Desta natureza se podem caracterizar as missões de Monitoramento em Aceh (AMM) e EUMM Geórgia.



Legenda: ■ Missões civis; ■ Missões militares.

Fonte: (European Union External Action, [2014]b).

**Mapa 2: missões da UE em curso**



Legenda: ■ Missões civis; ■ Missões militares.

Fonte: (European Union External Action, [2014] a)

### III. 5. Capacidades civis e militares da UE no âmbito da PESD e da PCSD

A actuação civil da UE na gestão de crises pauta-se pelas quatro áreas prioritárias estabelecidas em Santa Maria da Feira no Conselho Europeu de Junho de 2000, a saber: a policial, o fortalecimento do Estado de Direito, o fortalecimento da administração civil e a protecção civil, tendo sido alargadas em Dezembro de 2004 para seis, incluindo o monitoramento e o fortalecimento dos Gabinetes dos Representantes

Especiais da União Europeia. Em documento de 2009, intitulado “*European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management*” prevê-se o melhoramento das capacidades civis da UE na gestão de crises com o Objectivo Global Civil 2010, incidindo especialmente na criação de sinergias entre as operações civis e militares da PESD e entre esta e as actividades da Comunidade Europeia e na selecção de recursos humanos criando um enquadramento que permita o recrutamento do pessoal mais qualificado para se poder alcançar resultados óptimos na gestão de crises.

Segundo relatório da União Europeia, sobre a PESD, intitulado “*Development of European Military Capabilities*” (PRESS - EU Council Secretariat, 2009), datado de 2009, em relação ao objectivo, previsto para 2010, de ter capacidade militar para conduzir todo o espectro de operações dentro das hipóteses de Planeamento Estratégico, identificam-se algumas áreas onde essa capacidade é deficitária, sendo críticas as falhas na capacidade de transportar tropas para os cenários, de as colocar no cenário de as proteger e de adquirir superioridade na informação. Como Abordagem Global para 2010, neste documento identificam-se cinco cenários que deviam ter capacidade de resposta militar pronta pela parte da UE, prevendo tomadas de decisão em cinco dias e implementação das forças no terreno em dez dias: separação das partes pela força, estabilização, reconstrução e aconselhamento militar a países terceiros; prevenção de conflitos; operações de evacuação; e apoio a operações humanitárias. Para atingir tais objectivos, pôs-se em marcha um Plano de Desenvolvimento de Capacidades, prevendo-se uma estreita cooperação entre a Agência Europeia de Defesa, o Comité Militar da UE e os Estados-membros naquele sentido. Ainda assim, desde 2007 a UE dispõe de dois Batalhões de Resposta Rápida<sup>55</sup>, enquadrados no Conceito de Resposta Militar Rápida, Conceito de Resposta Marítima Rápida e Conceito de Resposta Aérea Rápida. Também se têm registado progressos na capacidade de transporte, nomeadamente através do estabelecimento de parcerias provisórias com países terceiros para a cedência de aviões de carga de grande capacidade<sup>56</sup>, e outras iniciativas multinacionais contemplando a coordenação de transportes<sup>57</sup>. A AED está, desde 2008, a desenvolver um Esquadrão de Transporte Aéreo Europeu. Esta Agência está também implicada na política de *pooling and sharing*, a qual recebeu um impulso fundamental

---

55 Contando com 1500 a 2500 militares cada um (PRESS - EU Council Secretariat, 2009: 5).

56 Refira-se o Strategic Airlift Interim Solution (SALIS), assinado com a Ucrânia e a Rússia.

57 Refira-se o Strategic Airlift Capability (SAC), Movement Coordination Centre Europe (MCCE) e o European Air Transport Command (EATC).

na reunião de ministros de Defesa europeus ocorrida em Gante, em 2010 (Tomé, 2013: 166). A política de *pooling and sharing* implica a junção de recursos e a partilha de resultados, o que possibilita uma Europa mais bem defendida. Entre os projectos que esta Agência desenvolve, estão os de reabastecimento de combustível a aviões no ar, o estabelecimento de hospitais de campanha modulares multinacionais, o desenvolvimento de capacidades de vigilância marítima e ainda informação, vigilância e reconhecimento, o futuro das comunicações militares por satélite, munições inteligentes e logística naval (European Defence Agency, 2005-2013).

Para além de a UE demonstrar grandes ambições relativamente às operações civis e militares no quadro da PCSD<sup>58</sup>, a necessidade de desenvolver capacidades e de mais *pool and sharing* é também justificada porque os Estados-membros decidem o seu planeamento militar numa base de *national thinking*, porque desde a administração Obama tem havido um desinvestimento na defesa da Europa e porque a recente crise financeira colocou pressão e constrangimentos nos orçamentos de Defesa na Europa. Contudo, este processo de partilha e de mutualização encontra constrangimentos porque os Estados que a vão concretizar têm capacidades e realidades muito díspares, porque os EM, afirmando salvaguardar as suas soberanias, não se mostram favoráveis à partilha e delegação de certos meios e capacidades a países terceiros ou mostram cautela para não se tornarem demasiado dependentes das capacidades dos Estados mais fortes, ou ainda, se mostram proteccionistas em relação às respectivas indústrias de armamento; outra dificuldade é o temor de que os constrangimentos financeiros afectem a indústria militar europeia, beneficiando a indústria americana através do reforço da NATO (Tomé, 2013: 167).

Nas conclusões do Conselho Europeu extraordinário de 2013, realizado para avaliar os progressos realizados na Política Comum de Segurança e Defesa, no seu relatório final afirma-se

Nessa base, o Conselho Europeu identificou uma série de ações prioritárias que se articulam em torno de três eixos: aumentar a eficácia, a visibilidade e o impacto da PCSD; incrementar o desenvolvimento de capacidades, e reforçar a indústria de defesa europeia (Conselho Europeu, 2013: 3).

---

<sup>58</sup> A qual prevê um quadro de projecção de 60 000 tropas em 60 dias, para planear e levar a cabo simultaneamente duas operações de estabilização e reconstrução, duas operações de resposta rápida, uma operação de evacuação, uma missão de vigilância/interdição aérea ou marítima, uma operação civil-militar de assistência humanitária e cerca de uma dúzia missões civis de diversos formatos em conjunto com uma missão de maior envergadura (cf. Tomé, 2013: 166).

### III. 6. Progressos e Constrangimentos à[da] PESC e à[da] PCSD

A União Europeia desponta no final do século XX como personagem exponencialmente determinadora das relações internacionais. Após o término da Guerra Fria, e o gradual enfraquecimento do poder negocial americano na esfera internacional,<sup>59</sup> a UE almeja um posicionamento externo bem mais ambicioso; no qual visa, não só assegurar interesses político-económicos, mas também impor às instituições multilaterais a sua identidade, apesar de esta corresponder actualmente a uma pretensa ideia de si mesma ainda em turbulenta consolidação.

Embora os vários Estados-membros da UE se pautem pelos valores fundamentais da democracia e da dignidade humana,<sup>60</sup> permanecem sem resolver conflitos entre as directrizes europeias de segurança e as políticas internas nesta matéria dos países que compõem a organização. Anteriormente ao Tratado de Lisboa, Teija Tiilikainen (Tiilikainen, 1998: 19) apontava o alargamento das funções da Comissão Europeia em nome da coesão institucional como principal obstáculo para a construção de uma real política externa comum de segurança.

Para a autora, a exigência unilateral de que interesses e peculiaridades identitárias nacionais fossem subordinados e articulados a um conjunto de políticas e interesses “puramente” europeus, sem atenção aos contextos locais e segundo a cosmovisão da Comissão Europeia, responderia pelo relativo fracasso das medidas comunitárias, sobretudo em temáticas tão caras aos poderes nacionais (Tiilikainen, 1998: 19).

Assim, as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa intencionaram justamente findar, ou reduzir substancialmente, os antagonismos entre as esferas nacionais e comunitárias; pois,

---

<sup>59</sup> Em que pesa o fortalecimento de potências emergentes sobretudo a partir da década de 90, com especial destaque à nova liderança de Brasil, Índia e África do Sul, economias de grande impacto nas organizações internacionais. Neste sentido, há que se mencionar o marco trazido pela constituição do *The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum* (IBSA) em 2003, que teve inclusive por alguns de seus objectivos estabelecer uma cooperação na área sectorial da segurança. Cf. <http://www.ibsa-trilateral.org/> (última consulta em 2 de Janeiro de 2012).

<sup>60</sup> Nos termos do Tratado da União Europeia em seu artigo 2º (versão consolidada): “[t]he Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail”. Cf. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF> (última consulta em 2 de Janeiro de 2012).



*[a]s far as European integration is concerned, the question of identities is a question of community building. If integration purports to bring about a political community that is expected to surpass the borders of national communities, it needs an identity that is more than just common value or interests defined narrowly by the Maastricht Treaty (Tiilikainen, 1998: 20).*

A questão da identidade nas políticas comunitárias, e seus reflexos na actuação externa da UE, deve ser pensada conjugando-se duas dimensões, sendo estas a colectiva ou intergovernamental e a histórica. A primeira consistiria na partilha, para lá da individualidade dos países-membros, de um projecto político agregador de valores, objectivos e sentido ou razão (*“common value and meaning”* (Tiilikainen, 1998: 21)). No que toca à segunda, o discurso do passado histórico comum cumpre o papel de atribuir legitimidade aos valores adoptados pela UE em âmbitos nacionais, com vigoroso apelo ao antigo sonho de uma integração europeia (Tiilikainen, 1998: 21).

Desde a evolução da Cooperação Política Europeia (CPE)<sup>61</sup> até culminar no Tratado de Lisboa, ambicioso na tentativa de homogeneização comunitária nas áreas mais representativas, a questão da conciliação entre as identidades nacionais e europeia,<sup>62</sup> bastante conflituosa nos assuntos de segurança, quer interna, quer externa, será uma preocupação não tão explícita, mas sempre presente na União Europeia.

Apesar de todas estas políticas de segurança cooperativa e colectiva com terceiros, levanta-se um conjunto de ambiguidades e de dilemas no domínio da PESD. Luís Tomé identifica-as e elenca-as no seu artigo “Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – progressos e dilemas”.

Assim, em primeiro lugar, confronta os objectivos e ambições da UE com as capacidades disponíveis ou a disponibilizar. No seu entender as capacidades limitam o

---

<sup>61</sup> A CPE ou *European Political Cooperation* (EPC) progrediu substancialmente neste campo a partir dos anos 80, conforme relata Stephen George: “By the end of the 1980s sustained attention was being given to the extension of EPC into the even more sensitive areas of security and defense, and ways of harmonizing it more closely with the normal procedures of decision-making in the EC were also under consideration” (George, 1996/1997: 261).

Lembra-se que o intuito originário da CPE era, todavia, “set up as a parallel process to that of economic integration within EC, [but] the two became closely linked” (George, 1996/1997: 262). Ainda sobre a interacção institucional com a CPE, a mesma passou a ser reportada ao Parlamento Europeu. Este, por sua vez, tinha a possibilidade de questionar o Ministro dos Negócios Estrangeiros que fosse representante do Estado-membro detentor da presidência do Conselho na altura sobre a CPE. Por fim, os progressos da CPE densificados nos anos 80 foram formalizados pelo Acto Único Europeu.

<sup>62</sup> “So from the point of view of the Foreign Ministries, EPC was a god-send. It demarcated an area of European co-operation that was unarguably the proper preserve of the Foreign Ministries, and allowed those ministries to re-establish their traditional positions of primacy within their national civil services. It also allowed them to resist attempts to cut their levels of staffing, which both the French and West German Foreign Ministries successfully did” (George, 1996/1997: 264).

tipo de missões que a UE pode efectuar (missões humanitárias e de manutenção da paz, ou de imposição da paz) bem como o alcance geográfico destas (na periferia da União ou em todo o globo). Conclui, que apesar dos recentes progressos realizados na fixação de “Objectivos Globais”, na cooperação com a NATO, na opção por conduzir operações de menor risco e intensidade, deixando as de maior envergadura para a NATO e para a ONU, ou no apoio, incentivo e cooperação que concede a outras organizações regionais, como a UA ou a ASEAN, a UE não dispõe de capacidades para actuar autonomamente em operações mais pesadas, complexas e distantes.

Aquele autor também observa que outro problema está nos orçamentos europeus relativos à defesa, representando cerca de metade do orçamento destinado a este sector por parte dos EUA, acrescentando que os esforços destes em pesquisa e desenvolvimento neste sector ultrapassam largamente os europeus. No entanto, sublinha que “muito se pode ainda fazer na União em termos de cooperação e harmonização dos sistemas militares europeus” (Tomé, 2006).

Em terceiro lugar, Tomé refere o dilema das “duplicações inúteis”, dado que a maior parte dos Estados-membros da UE é membro da NATO, além de implementarem políticas de defesa nem sempre convergentes, especialmente no que toca ao desenvolvimento de capacidades, conduzindo a um desperdício de recursos. Ainda assim, considera que a duplicação de capacidades nem sempre é inútil especialmente no que diz respeito à articulação com a NATO, dada a disparidade de capacidades entre a Europa e os EUA. Assim, uma identificação ponderada, acertada e harmónica de capacidades a desenvolver pode contribuir para a sua autonomia da PESD e para o reforço do eixo europeu da NATO, reforçando esta organização no seu conjunto. Assim como refere o mesmo autor mais recentemente, enfatizando a cooperação militar na partilha de recursos, “[o] *pool and sharing* é parte integrante do processo da PCSD da UE, é resultado da ambição e das necessidades europeias e representa tanto uma oportunidade como um desafio para os Estados-membros.” (Tomé, 2013); Augusto Leitão corrobora esta tendência, citando o Conselho da UE, segundo o qual “[o] grande objectivo da União ‘consiste em fazer mais com menos e em estar à altura das suas responsabilidades’” (Leitão, 2013 A).

Em quarto lugar, Tomé aponta o dilema autonomia *versus* complementaridade da PESD no relacionamento com outras organizações internacionais, tais como a NATO e a ONU. Quando a PESD surgiu, temia-se que esta viesse fragmentar a Aliança Atlântica, pela competição dos dois eixos. Contudo a Declaração NATO – UE sobre

Política Europeia de Segurança e Defesa veio atenuar esse risco, colaborando as duas organizações activamente, o que representa uma evolução. Todavia, salienta que a autonomia da PESD e as culturas estratégicas diferenciadas dos países europeus em relação aos Estados Unidos têm reforçado as suas divergências, pelo que “a UE e a NATO tendem a aparecer mais como concorrentes do que como complementares” (Tomé, 2006).

Já em relação à ONU, o autor aponta que o facto de a obtenção de “uma mandato das Nações Unidas para as operações PESD parece[r] não ser um requisito para a UE” (Tomé, 2006) afecta as relações de complementaridade desejadas pela Nações Unidas, transformando-se em relações de substituição. Por outro lado, os Estados-membros da UE, apesar de serem grandes contribuintes financeiros para as operações da ONU, não mostram uma disponibilidade equivalente em meios civis e militares. Os Estados europeus parecem preferir actuar no quadro de organizações regionais como a NATO e a UE do que em operações lideradas pela ONU, tendo o surgimento das operações da PESD agravado o problema. Tomé conclui afirmando que “[a] questão reside, pois, no equilíbrio adequado entre a ‘autonomia’ da UE e o reforço da ONU em nome do ‘multilateralismo efectivo’” (Tomé, 2006).

Por último, outro grande dilema que este autor identifica é a grande resistência que os Estados-membros da UE têm em partilhar competências no âmbito da sua soberania individual, mais especificamente no que diz respeito à política externa, de segurança e de defesa. A exigência quase da unanimidade levava, na época em que o artigo foi escrito<sup>63</sup>, a que a PESD avançasse pelo “mínimo denominador comum”, o que a levaria a parecer titubeante. É de crer que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, no sentido da flexibilização do processo decisório, a recém-criada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), do Alto-Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a aplicação das Cooperações Reforçadas à PESC e as Cooperações Estruturadas Permanentes e ou reforço das competências da Agência Europeia de Defesa possam garantir uma Política de Segurança da UE mais coerente e coesa.

Nas conclusões do último Conselho Europeu, realizado em Dezembro de 2013, para além de se salientarem os progressos realizados em domínios específicos, enaltece-se que

---

<sup>63</sup> O artigo em causa é de 2006 e com o Tratado de Lisboa foram implementadas várias reformas, já referidas, à Política de Segurança e Defesa da UE.

[n]os últimos anos, têm-se registado progressos nalguns domínios relacionados com a PCSD. As numerosas missões e operações civis e militares de gestão de crises em todo o mundo constituem uma expressão tangível do empenhamento da União na paz e segurança internacionais (Conselho Europeu, 2013: 3).

Contudo, no mesmo documento apontam-se também constrangimentos a um melhor desenvolvimento da PCSD:

Porém, o enquadramento estratégico e geopolítico da Europa está a evoluir rapidamente. Na Europa, os orçamentos da defesa são restringidos, o que limita a capacidade para desenvolver, utilizar e manter as capacidades militares. A fragmentação dos mercados da defesa na Europa compromete a sustentabilidade e a competitividade da indústria europeia de segurança e defesa (*idem*: 2).

#### IV. A UE NA SEGURANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL

Esboçado um resumo da história e do funcionamento da União Europeia (UE) relativamente às suas políticas de segurança e de defesa, cabe nesta altura aprofundar a análise das suas estratégias quanto à segurança externa, concretamente aquelas que são seguidas depois da mudança de paradigma que ocorreu entre o final da década de 80 e o começo da de 90 do século XX. Se, como se afirmou anteriormente, os esforços para uma política de segurança e defesa europeia<sup>64</sup> eram articulados sob a perspectiva da Guerra Fria, em que a Europa Ocidental se posicionava como “antecâmara de defesa dos Estados Unidos”, com a sucessão de acontecimentos que conduziram à queda dos regimes de índole totalitária que governavam os países do Centro e Leste da Europa, acontece uma mudança de paradigma em que a ineficácia da política de segurança da CEE ganha realce com a I Guerra do Golfo e, especialmente, com a Guerra da Jugoslávia.

Com o fim do modelo bipolar da Guerra Fria, surgiram inúmeras teorias que profetizavam cenários que iam desde a hegemonia de uma potência (quer pela via militar, quer pela globalização económica) até às teorias que preconizavam o fim da história ou as que previam o choque de civilizações (cf. Vasconcelos, 2008: 11). Porém, uma teia mundial complexa de relações de interdependência económica, cunhada como “globalização”, condicionaria o posicionamento dos vários actores internacionais. Seria com base nestas relações que começa a surgir um novo modelo, previsto de forma mais simplista do que aquela que se presencia actualmente, em 1987 por Paul Kennedy<sup>65</sup> assente no poderio económico de quatro potências, a União Europeia, os Estados Unidos, cujo poderio esmoreceria, a China e o Japão e em que a Rússia teria um lugar especial devido à sua condição de potência nuclear. Porém, durante a década de 90, o poder e a supremacia dos Estados Unidos não decaiu, emergindo estes como “hiperpotência”, governavam o mundo “unipolar” através do que chamou “hegemonia benigna”<sup>66</sup>.

Joseph Nye considera que na era da informação, o chamado “soft power” – a capacidade de atracção capaz de influenciar a vontade do Outro – ganharia importância sobre o poder económico e militar (Nye, 2004: 6). Assim, nos anos 90 do século XX,

---

<sup>64</sup> Entre os quais a tentativa falhada de criação da CED, a criação da UEO com importância política e militar diminuta e a efectiva defesa da Europa entregue à NATO.

<sup>65</sup> *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Random House, 1987).

<sup>66</sup> Cf. Vasconcelos op. cit. 12-13.

começam a emergir por todo o mundo grupos regionais mais ou menos inspirados no modelo europeu que reclamam uma voz na cena mundial. Começa-se, então, a assumir que o “hard power” americano e o “soft power” europeu não são suficientes para enfrentar os novos desafios mundiais. Na primeira década do século XXI, começa a surgir o “multilateralismo” – que se refere à emergência de outras potências, para além da UE e dos EUA, nas relações internacionais, tais como a China, a Rússia, a Índia ou o Brasil. A diminuição do poder económico dos Estados Unidos e a degradação da imagem do modelo americano com a invasão do Iraque em 2003 contribuíram para a ascensão destas novas potências se tornasse mais evidente.

A par dos progressos (institucionais, doutrinários, operacionais, capacitários) que a UE promoveu em matéria PESC e PCSD desde o fim da Guerra Fria e, sobretudo, desde 1999/2003 com o lançamento da PESD (tal como exposto nos capítulos anteriores) esta organização também desenvolveu parcerias e laços cooperativos com outras organizações e actores na promoção da segurança internacional. Em 2003, a União Europeia, na sua Estratégia Europeia de Segurança, considerou a necessidade de estabelecer parcerias estratégicas com os países emergentes para alcançar um multilateralismo efectivo<sup>67</sup>. Assim tornar-se-ia possível aprofundar a cooperação em temas bilaterais e delinear estratégias para temas globais em diálogos institucionais.

#### **IV. 1. Parcerias estratégicas bilaterais**

Desta forma, a União Europeia tem estabelecido contactos com diversas potências, desenvolvidas e em desenvolvimento, tais como a África do Sul, o Brasil, o Canadá, a China, a Coreia do Sul, os Estados Unidos, a Índia, o Japão, o México e a Rússia. No entanto, Thomas Renard considera que estas ainda não se podem considerar “parcerias estratégicas” porque carecem de uma estratégia (2011: 1). Este autor define o conceito de parceria estratégica no sentido de ultrapassar as relações bilaterais e prosseguir metas mais amplas a nível regional, ou melhor a nível global. Para atingir estes desígnios devem responder a vários critérios para se tornarem estratégicas: ser abrangentes de modo a permitirem a articulação entre várias políticas; ser construídas com base na reciprocidade; ser alicerçadas na empatia entre as partes, de modo a que cada uma tenha um entendimento comum dos valores e dos objectivos mútuos; ser orientada a longo prazo; e, por fim, ir além dos temas bilaterais, procurando resolver desafios regionais ou globais (op. cit. 5-6). De acordo com esta definição, este autor

---

<sup>67</sup> Cf. Conselho Europeu, *A secure Europe in a better World: European security strategy* 2003.

considera que a maior parte das parcerias estratégicas bilaterais da União Europeia não o são efectivamente por não responderem aos critérios de abrangência, orientação para temas globais ou da necessidade de reciprocidade e empatia.

*Among the current ten strategic partnerships (with Brazil, Canada, China, India, Japan, Mexico, Russia, South Africa, South Korea and the United States) probably only the US-relationship qualifies as a true strategic partnership. The others are, among other things, not comprehensive (e.g. India and Japan), not oriented towards global issues (e.g. South Africa) or not based on reciprocity and empathy (e.g. Russia and China) (Renard, 2011: 6).*

Assim, cabe no âmbito deste trabalho oferecer uma perspectiva uma visão geral das prioridades estabelecidas em cada uma destas parcerias estratégicas, para que se possam discernir os vectores que guiam a acção multilateral da União Europeia perante os diferentes parceiros.

#### **Parceria estratégica União Europeia – África do Sul**

A parceria estratégica entre a União Europeia e a África do Sul, estabelecida em 2007, para actualizar uma relação focada na cooperação para o desenvolvimento o que a torna única entre as restantes parcerias bilaterais estabelecidas pela UE. Com efeito, a África do Sul é o maior receptor da ajuda bilateral da UE em todo o mundo. Os bancos sul-africanos e o Banco de Investimento Europeu têm uma relação estreita e a ajuda europeia é enquadrada pelo Instrumento da Cooperação para o Desenvolvimento, cujos fundos provêm directamente do orçamento da UE, enquanto o resto da África subsaariana recebe ajuda através do Fundo Europeu de Desenvolvimento de cariz intergovernamental.

As áreas de cooperação técnica, tais como os assuntos sociais, a educação, o crime, a justiça e a saúde, têm funcionado muito bem. O comércio, o financiamento do desenvolvimento as trocas de tecnologia e de conhecimento e suporte diplomático nos fóruns globais, bem como uma parceria estratégica económica que estimule a integração regional constituem as prioridades da relação pela parte da África do Sul. A UE, por outro lado, tem como prioridades abertura comercial, cooperação energética, governança global e climática, assim como a criação de segurança, prosperidade e protecção dos direitos humanos a nível regional. A convergência de interesses dá-se em áreas como a transferência de *know-how* para usos pacíficos da energia nuclear, a promoção da agricultura sustentável e a cooperação espacial.

A nível económico, as trocas têm crescido, constituindo a União Europeia o principal parceiro comercial da África do Sul. A integração regional tem registado dificuldades nas longas negociações com vista a um acordo de parceria económica com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral.

Num quadro mais amplo, a parceria mostra-se frágil para estabelecer discussões estratégicas ou políticas, devido ao facto da África do Sul procurar construir uma política externa multivectorial, assente em relações Sul-Sul, estabelecendo o fórum de diálogo trilateral Índia, Brasil e África do Sul em 2003 e aderindo aos BRICS<sup>68</sup> em 2011. Contudo, os desentendimentos quanto ao Zimbabué, às questões climáticas na cimeira de Copenhaga, à recente crise da Líbia, ou à questão presidencial da Costa do Marfim, têm desacreditado um compromisso estratégico entre as partes, levando algumas vozes a questionarem o facto de este país ser o único parceiro estratégico da UE no continente africano (cf. Grevi e Khandekar s.d.). Na cimeira UE-África do Sul, realizada em Setembro de 2012, discutiram-se a situação da Síria, os desafios de segurança no Sael e Somália, o combate à pirataria e ao terrorismo; a UE aproveitou a ocasião para endossar felitações à África do Sul pelo seus esforços de facilitação que tem desenvolvido em relação ao Zimbábue (Conselho Europeu, 2012).

#### **Parceria estratégica União Europeia – Brasil**

A parceria estratégica entre a UE e o Brasil baseia-se, essencialmente no aprofundamento dos laços económicos, contrastando com um arrefecimento das relações entre aquela e a MERCOSUL na década de 2000. Ainda assim, verificam-se alguns impasses no que diz respeito à abertura dos mercados europeus aso produtos agrícolas do Brasil e às tarifas alfandegárias deste país sobre os produtos manufacturados e serviços produzidos na UE.

Esta parceria estratégica, estabelecida em 2007, sob a presidência portuguesa da UE, reflecte o crescente papel do Brasil nas relações internacionais, bem como uma mudança de enfoque que passa a privilegiar as relações bilaterais em detrimento das relações inter-regionais que existiam entre a UE e a MERCOSUL. Ainda que o empenhamento do Brasil com os princípios de não-interferência nos assuntos internos e o seu papel como actor do Sul global conduza a divergências de posicionamento em

---

<sup>68</sup> Trata-se de uma união entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul objectivando cooperações políticas com reflexos em múltiplas áreas. Para melhor aprofundamento, consultar: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>.



relação a algumas matérias importantes no quadro da ONU<sup>69</sup>, este país partilha com a Europa um conjunto de valores alicerçados em relações históricas e culturais, entre os quais se salientam a paz, a democracia e o desenvolvimento que servem de base ao aprofundamento das relações bilaterais. No mesmo sentido, o modelo europeu serve de inspiração para o projecto de integração regional articulado pela MERCOSUL e pela UNASUL, embora o Brasil não tenha como objectivo, nem aceite a integração supranacional.

O Plano de Acção Conjunta 2012 – 2014, resultante da cimeira UE – Brasil aprofunda a cooperação em assuntos bilaterais, regionais e globais como a promoção da democracia e dos direitos humanos, e em outras matérias como as mudanças climáticas, a energia ou a economia e o desenvolvimento. Também se lançaram diálogos tendentes ao aprofundamento das relações e à resolução de diferendos sobre alguns destes assuntos no seio da ONU, com especial enfoque nos direitos fundamentais, na segurança internacional, no desenvolvimento sustentável.

#### **Parceria estratégica União Europeia – Canadá**

O Canadá é uma média potência com uma projecção global significativa implicada na promoção do multilateralismo e da governança global. A sua política externa oscila entre a estreita cooperação com os EUA e a procura da autonomia em relação a estes. Tem com a UE uma longa relação assente em valores partilhados e laços culturais, benéfica para ambas partes nos campos político e económico. Depois de estabelecerem, em 1976, um Acordo-Quadro para a Cooperação Económica e Comercial, em 2004, o Canadá e a UE adoptam uma parceria centrada nos avanços da segurança internacional e no multilateralismo efectivo. Com as negociações em curso, tendo em vista o Acordo Económico e Comercial Global (CETA, na sua sigla em inglês), o foco mudou do domínio político e de segurança para a área do comércio e do investimento.

A dinâmica existente nas relações económicas entre as partes não é extensível aos temas políticos e de segurança. Embora o diálogo bilateral nos campos da geografia e dos direitos humanos seja produtivo, existindo mesmo cooperação neste domínio no âmbito da ONU, o mesmo não se pode dizer sobre assuntos estratégicos, como a não-proliferação de armas nucleares, o contra-terrorismo, ou o Ártico.

---

<sup>69</sup> Recordem-se as recentes votações na Assembleia Geral da ONU relativas ao dossiê nuclear iraniano ou à intervenção militar na Líbia.

O Canadá desempenha um papel importante a nível global na prevenção e gestão de crises, na manutenção da paz, ou na resposta a desastres. Foi devido à experiência deste país em assuntos de segurança e na observação de eleições, que foi possível a presença de oficiais canadianos em missões, no contexto da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE, de policiamento na Bósnia-Herzegovina, Territórios Palestinos e no Afeganistão assim como na missão para o Estado de Direito no Kosovo. No entanto, o Canadá direcciona em primeiro lugar a sua acção militar externa para o quadro da NATO, como aconteceu no Afeganistão e mais recentemente na Líbia.

O compromisso do Canadá com o multilateralismo tornou-o um parceiro natural da UE no que diz respeito à erradicação de minas pessoais ou no estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Porém, os grandes recursos do Canadá em petróleo e gás natural não-convencionais, os quais exporta em grande quantidade para os EUA, impossibilitam o cumprimento dos Protocolos de Quioto quanto às emissões de CO<sub>2</sub> e dificultam novos compromissos nesta área, tomando uma perspectiva bastante diferente da UE em relação às mudanças climáticas.

#### **Parceria estratégica União Europeia – China**

Quer a China, quer a União Europeia, afirmam que a sua relação tem uma importância estratégica. Nos primeiros anos do milénio houve um reforço dos laços económicos e políticos, gerando-se um potencial enorme para a construção de uma verdadeira parceria. Contudo, nos últimos anos, tem-se verificado um impasse nas relações entre estas duas entidades. A ideia de uma parceria estratégica gera a expectativa de que a influência combinada, os interesses partilhados e os valores comuns destes dois actores vão ter impacto no curso dos acontecimentos internacionais, embora nunca tenha sido definida devidamente. A China e a União Europeia não conseguiram unir esforços para enfrentar os desafios políticos e começam mesmo a existir focos de fricção no que diz respeito às relações económicas, o laço fundamental da sua relação.

Ainda assim, o potencial de cooperação é muito grande. Para além de serem pesos-pesados nas relações económicas, capazes de mobilizar recursos para actuação fora das suas fronteiras, a China e a UE partilham interesses na geopolítica euro-asiática e africana. Assim, é do seu interesse a estabilização de regiões turbulentas como sejam aquelas que constituem os corredores entre a Turquia e o Afeganistão, bem como entre o mar Cáspio e o centro de África, cuja derrapagem para uma espiral de instabilidade e de violência seria bastante prejudicial para a China e para a UE. Este contexto favorece

o desenvolvimento de políticas tendo como objectivos a governança, a cooperação para o desenvolvimento, a manutenção da paz, de forma a tornar de uma forma concertada um mundo unipolar numa ordem multipolar.

No quadro da parceria, a UE e a China mantêm um diálogo estruturado sobre a paz e a segurança, especificamente, da Ásia Oriental em que se apoia o diálogo entre a China e Taiwan para promover a estabilidade da região. Também as questões relativas à transparência em matéria de despesas militares, à não proliferação nuclear, à eliminação progressiva do embargo europeu de armas e à cooperação para o desenvolvimento, em especial em relação a África são consideradas na parceria (União Europeia, 2011).

Contudo, há escolhos que travam a cooperação: as prioridades da China, enquanto país em desenvolvimento, são diferentes das de uma sociedade pós-industrial como a União Europeia. Também as diferenças institucionais tornam esta cooperação mais difícil: se do lado de Pequim, a burocracia e as lutas políticas internas são óbices à criação de políticas comuns, a incapacidade europeia em mostrar uma união monetária sólida, mercados mais inovadores e uma diplomacia forte, colocam em dúvida, perante os olhares chineses, o seu futuro como efectiva potência internacional ou desempenhando um papel de liderança na economia mundial.

No campo económico, a limitação do acesso dos mercados chineses às empresas europeias, bem como a sofisticação das exportações chinesas, retratando a evolução tecnológica das suas empresas de aviação, automóveis ou farmacêuticas, tem vindo a favorecer o desequilíbrio da balança comercial em favor da China. A crise financeira da periferia europeia favorece a desconfiança dos actores económicos chineses, para além de colocar os países europeus que procuram sair da crise em concorrência directa com a produção chinesa.

Apesar do estabelecimento de diálogos entre as partes, as relações entre a UE e a China permanecerão entravadas enquanto os seus problemas internos não estiverem resolvidos e as suas prioridades quanto à política internacional divergirem.

#### **Parceria estratégica União Europeia – Coreia do Sul**

Com o estabelecimento de um Acordo de Comércio Livre em Outubro de 2010 e a conclusão de um Acordo-Quadro político em Maio do mesmo ano a relação entre ambas entidades passou a considerar-se como parceria estratégica<sup>70</sup>. A Coreia do Sul é um dos países do mundo que registou maior crescimento económico, tendo renascido

---

<sup>70</sup> Tal como assinala o *site* do Serviço de Acção Externa da União Europeia em [http://eeas.europa.eu/korea\\_south/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/korea_south/index_en.htm).

das cinzas da guerra que assolou a península que partilha com a Coreia do Norte para se tornar hoje membro da OCDE, do G20 e do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento.

Como actor internacional, a Coreia do Sul mantém posições bastante semelhantes às da União Europeia em questões-chave a nível mundial, como sejam as mudanças climáticas, a segurança, a ajuda ao desenvolvimento, as operações de manutenção da paz da ONU, o desarmamento nuclear, o G20 e a reestruturação da arquitectura financeira mundial. Além disso partilha uma estrutura de valores com a UE, assente na democracia, pluralidade, direitos humanos e liberdade.

Para a Coreia do Sul, esta parceria estratégica significa o acesso ao maior mercado mundial, o reconhecimento como um actor importante na cena internacional e apoio nas suas relações com a Coreia do Norte. Para a União Europeia, esta parceria estratégica possibilita uma terceira ponte para o Extremo Oriente, possibilitando o aumento da visibilidade política da UE na região.

As relações económicas desempenham um papel determinante nesta relação, uma vez que são intensas e o novo Acordo de Comércio Livre veio dar-lhes um novo impulso. Ainda assim, a Coreia do Sul não vê com bons olhos as imposições aos níveis dos direitos humanos e do ambiente no Acordo-Quadro, que tende a ver como sermões de moralidade, cujo não cumprimento implica a suspensão do Acordo de Comércio Livre.

#### **Parceria estratégica União Europeia – Estados Unidos**

A relação entre os Estados Unidos e a Europa é de tal forma profunda e intensa que não é possível enquadrá-la no mesmo patamar que as demais. As respectivas economias estão intensamente interligadas e os laços humanos e sociais de ambos os parceiros são abrangentes. Durante mais de 60 anos, os Estados Unidos desempenharam um papel de predomínio no continente europeu, tendo uma posição vital na sua segurança. Esta parceria pretende moldar uma ordem mundial liberal assente em valores comuns e que sirva os interesses das partes, ainda que por vezes surjam diferenças sérias entre elas.

Os Estados Unidos são os maiores parceiros comerciais e de investimento da União Europeia e vice-versa, tendo o investimento um papel preponderante, assumindo valores impressionantes em comparação com outros parceiros de ambas as partes<sup>71</sup>. Por

---

<sup>71</sup> Grevi e Khandekar (s.d.) referem que 60% do Investimento Directo Estrangeiro (IDE) dos Estados Unidos foi canalizado para a União Europeia e que o IDE desta nos EUA é 40% superior ao IDE feito nos seus restantes parceiros estratégicos.

outro lado, o comércio de bens da União Europeia com os EUA tem vindo a baixar, tendo como contraponto o aumento progressivo do comércio de bens com a China. O Conselho Económico Transatlântico, lançado em 2007, adoptou princípios comuns para a regulação e pretende lançar a coordenação da regulação as relações económicas entre as partes. Os Estados Unidos e a União Europeia também mantêm uma coordenação activa no que diz respeito às relações com outros países, como a China e em assuntos económicos de preocupação comum, como o acesso a matérias-primas. Contudo, a resposta inadequada por parte da União Europeia à crise financeira dos últimos anos e as mudanças ocorridas no contexto mundial ampliam o carácter assimétrico da relação.

A actuação da União Europeia, cujas diferenças entre os Estados-membros foram expostas em várias ocasiões, como a crise financeira, a Primavera Árabe ou a intervenção na Líbia não tem entusiasmado a administração dos Estados Unidos. Do ponto de vista da União, aqueles não têm colaborado em assuntos como as mudanças climáticas ou o conflito israelo-palestiniano.

Ainda que existam vários temas que suscitam divergências entre os EUA e a UE, como a regulação dos mercados financeiros mundiais, o Registo de Identificação de Passageiros ou os regimes de protecção de dados, ambas partes cooperam activamente em múltiplos assuntos, tais como as energias renováveis, a segurança energética, acção para o desenvolvimento, segurança alimentar, saúde e ciber-segurança que poderão constituir a base para consolidar e alargar as liberdades políticas e económicas a nível mundial.

A nível de segurança e defesa as partes têm colaborado em áreas como a cooperação para o desenvolvimento, o desarmamento e a não-proliferação nuclear, na gestão e prevenção de crises (European Union External Action). Ao nível das relações comerciais, decorrem negociações para a implementação da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) que pretende remover barreiras comerciais para assim facilitar as trocas de bens e serviços entre os EUA e a UE.

#### **Parceria estratégica União Europeia – Índia**

A parceria estratégica entre a União Europeia e a Índia, estabelecida em 2004, tem as suas origens numa relação comercial e económica entre as partes. Apesar das suas populações combinadas representarem um quinto da população mundial e de partilharem estruturas de valores semelhantes, podendo as suas acções conjuntas ter um impacto forte no contexto global, ainda não se estabeleceu uma interacção e uma cooperação concreta que justifique o rótulo de parceria estratégica.

Nas cimeiras anuais e nos encontros ao mais alto nível realizados tem-se avançado numas áreas, enquanto outras não têm conhecido desenvolvimentos, tais como os acordos quanto ao comércio livre, aos mares ou à fissão nuclear. Apesar da colaboração em assuntos de segurança bilateral e global ser uma das prioridades da parceria, têm-se registado poucos desenvolvimentos nesta área, especialmente no que se refere ao contra-terrorismo. Quanto ao multilateralismo, a relação entre a UE e a Índia no quadro dos organismos da ONU não é sólida, apesar de terem posicionamentos semelhantes e papéis complementares<sup>72</sup>.

As prioridades da UE em relação à Índia centram-se no comércio, segurança, energia e mudanças climáticas, para além do reforço do multilateralismo, enquanto a Índia vê na Europa um parceiro para a agricultura sustentável, desenvolvimento, comércio, além de uma fonte para transferências de tecnologia que permitam a manutenção do seu crescimento. Há um desfasamento entre as prioridades de cada uma das partes em relação à parceria que conduz a uma falta de dinamismo. Se, por um lado, a Índia está interessada no apoio da UE à sua pretensão de tomar assento como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, ou no fornecimento de urânio, por outro lado, a União Europeia gostaria que a Índia assumisse de forma séria um papel mais activo no subcontinente indiano, que estabelecesse um diálogo mais amadurecido que diz respeito aos direitos humanos; além disso a UE, tem como objectivo fortalecer a dimensão política da parceria em desafios comuns como o Afeganistão, o terrorismo, as mudanças climáticas, a crise financeira e a não-proliferação de armas nucleares.

#### **Parceria estratégica União Europeia – Japão**

O compromisso, tanto do Japão, como da União Europeia, com valores e princípios fundamentais como os da democracia, dos direitos humanos, da segurança humana, ou do desenvolvimento sustentável, torna-os parceiros estratégicos naturais. O seu posicionamento como poderes civis que usam instrumentos económicos para alcançar influência internacional e procuram projectar o *soft power* estabelece um cenário de convergência de aproximações e de prioridades.

Realizando cimeiras bilaterais há mais de 20 anos, o Japão e a UE, em 2001, estabeleceram um plano de Acção Conjunta. A nível económico, há uma relação

---

<sup>72</sup> Recorde-se que a Índia participou em cerca de dois terços das operações de paz desenvolvidas pela ONU desde 1945, contribuindo com cerca de 10% das tropas, enquanto a União Europeia colabora, actualmente, com cerca de 40% do orçamento destas operações (Grevi & Khandekar).

intensa, havendo, para além de outras relações, um forte investimento directo do Japão na União Europeia.

Estes parceiros partilham uma aproximação alargada aos assuntos de segurança, direccionada para as causas profundas da fragilidade dos Estados e de crises regionais. Assim, o Japão e a UE levam a cabo iniciativas conjuntas ou coordenadas em teatros pós-conflito como o Afeganistão ou operações anti-pirataria como na costa da Somália. Estabeleceram também um diálogo para a coordenação de políticas de desenvolvimento em África e no Sul da Ásia.

Ainda assim, apesar do bom entendimento entre as partes, que se reflecte com o apadrinhamento conjunto de uma resolução sobre os direitos humanos, ou com votações similares no âmbito da Assembleia Geral da ONU, o Japão centra os seus interesses na região do Pacífico, preocupando-se com a ascensão económica da China e consequente impacto no reequilíbrio geopolítico da região, factor a que a União Europeia é alheia, empenhando-se em aproveitar os desafios e oportunidades económicos criados por aquele país. Por isso, o Japão privilegia uma relação mais chegada com os Estados Unidos, os quais se mantêm atentos aos desenvolvimentos políticos, estratégicos e militares na China, bem como às ameaças que o desenvolvimento do programa nuclear da Coreia do Norte significa.

Na cimeira bilateral UE – Japão que decorreu após a terrível tragédia que afectou o Japão em Março de 2011, delineararam-se três áreas de colaboração bilateral mais aprofundada, a segurança nuclear, cooperação energética (incluindo a eficiência dos recursos e o combate às mudanças climáticas) e a assistência humanitária (socorro de emergência e a preparação e prevenção de catástrofes). Verifica-se, desta forma, uma convergência entre as partes em assuntos como o controlo de armamentos e a não-proliferação, desenvolvimento e ajuda externa ou as mudanças climáticas.

#### **Parceria estratégica União Europeia – México**

O México e a União Europeia têm um acordo de livre comércio desde 1997 e em 2008 iniciaram uma parceria estratégica, o que torna aquele país um interlocutor importante da União Europeia na América Latina. O México tem também uma relação privilegiada com a Espanha, é membro da OCDE, desempenha um destacado papel na Comunidade Ibero-americana e é considerado pela UE como um interlocutor empenhado com valores comuns. A primeira cimeira entre o México e a UE realizou-se em 2002. O facto de que o México pertença à NAFTA granjeia-lhe o epíteto de “ponte

cultural, política e física entre a América Latina e a América do Norte” (Comissão da Comunidades Europeias, 2008).

No entanto, México e União Europeia mantém relações económicas de pequena dimensão, se tidas no cômputo geral das economias de cada uma das partes; ainda assim, estas relações estão em crescendo, bem como o investimento externo directo da UE no México.

O México que deixou de ser um dos receptores de ajuda da UE ao desenvolvimento, passou a ser um dos contribuintes no quadro da OCDE. Tem um grande historial de iniciativas deste tipo na América Central, a qual constitui, também, uma prioridade para a estratégia de ajuda ao desenvolvimento na América Latina da União Europeia, constituindo, neste âmbito, um parceiro privilegiado desta, devido a estas afinidades e compromissos. Assim, estabeleceu-se um quadro de cooperação Triangular na América Central, tendo sido definido pelas partes em 2010, de forma a coordenar e a juntar esforços em dois projectos especiais, o programa integrado em segurança e justiça e o projecto para a integração e desenvolvimento da América Central. Além desta colaboração, o México e a UE tomam a dianteira no que diz respeito à agenda mundial pelo desenvolvimento, especialmente quanto aos Objectivos do Milénio e às prioridades definidas na conferência da ONU de Monterrey de 2002 sobre financiamento do desenvolvimento.

O México, para além de ter um grande compromisso com a cooperação multilateral, é o maior contribuinte da América Latina para o orçamento das Nações Unidas. As suas posições relativamente ao desenvolvimento global, ao comércio, à paz, à segurança e às mudanças climáticas são mais próximas das da União Europeia do que as defendidas pelo BRIC, incluindo o Brasil, o que torna o México numa ponte entre as potências tradicionais e as emergentes.

A segurança interna do México, especialmente as elevadas taxas de crime, atribuídas à actuação dos cartéis tem mostrado uma União Europeia hesitante, especialmente devido a uma abordagem diferente da assistência militar por parte dos Estados Unidos. O facto de o México não ser receptor da ajuda ao desenvolvimento europeia obriga à criação de diálogos para identificar instrumentos direccionados à cooperação quanto à segurança interna do México.

#### **Parceria estratégica União Europeia – Rússia**

Desde o princípio dos anos 90 do século XX que União Europeia vem estabelecendo relações mais próximas com este país que é o único dos seus parceiros



estratégicos que é seu vizinho. Por essa razão, esta relação tem elementos de cooperação e de concorrência, sendo que esta última prevalece nos que se refere aos vizinhos que têm em comum. A confiança comum que deveria presidir à presidência estratégica é minada por diferentes visões do mundo e pelas percepções erradas que cada uma das partes tem sobre a outra. Em 1994 assinaram um Acordo de Parceria e Cooperação e desde 2003 a cooperação tem assentado “nos quatro espaços comuns”, i. e. a economia, os assuntos internos, a segurança externa, bem como a pesquisa, a cultura e a educação (Emerson, 2005). Em Junho de 2008 começaram as negociações de um novo acordo para substituir o de 1994; enquanto Bruxelas insiste num compromisso legal que envolva todos os assuntos importantes para ambas partes, incluindo a segurança energética, o comércio e os valores democráticos, Moscovo prefere uma moldura que enquadre acordos sectoriais e prioridades comuns e mais flexível, não obrigando a compromissos legais.

Se, por um lado, a União Europeia deseja que esta parceria sirva para reforçar os valores de democracia e dos direitos humanos conducentes a uma “uma democracia estável, aberta e pluralista na Rússia” (União Europeia, 1999), por outro lado, a Rússia recorre o conceito de “democracia soberana” para salientar o princípio de não-interferência nos assuntos internos e ambiciona reafirmar o seu papel como potência mundial.

A Rússia e a União Europeia lançaram um Parceria para a Modernização, para promover reformas, crescimento e competitividade na primeira; enquanto esta espera promover a modernização económica, a UE espera também reformas no sistema político e nas relações Estado-sociedade. A relação económica entre ambas partes é grande, constituindo a UE o maior parceiro comercial da Rússia, devido à importação de grandes quantidades de recursos energéticos. Contudo, mesmo neste campo a relações não são pacíficas e a Rússia tem a tendência a negociar individualmente com cada Estado-membro da UE, em vez de considerar a UE como um bloco, as suas exportações de energia e a utilizar essa posição de fornecedor de energia como ferramenta estratégica na sua política externa, o que conduziu às crises energéticas europeias de 2006 e 2009. Contudo, a UE tem colocado esforços na integração do mercado energético e no desenvolvimento do Corredor Sul (transportando gás natural do mar Cáspio e da Ásia Central para a Europa) o que a fortalece perante a Rússia.

A Rússia exerce muita influência nos países junto à fronteira Leste da UE onde esta pretende promover reformas económicas e políticas; porém a resolução de conflitos

nessa região implica a presença, a maior parte das vezes sem sucesso, a cooperação da Rússia no processo. De facto, a cooperação das partes nesta região teve sérios reveses com a discussão dos alargamentos da NATO e com a guerra da Geórgia de 2008<sup>73</sup>. Desta forma, A proposta de um novo tratado de segurança europeia, proposto pela Rússia em 2008, não obteve apoio dos parceiros europeus.

A Rússia, cujo impacto nas relações internacionais se deve essencialmente ao seu poder militar, recursos naturais e à presença em organizações internacionais de topo como membro-permanente do Conselho de Segurança da ONU ou no G8<sup>74</sup>, é das maiores economias mundiais, possui uma imponente capacidade militar e nuclear e é o segundo maior exportador de armas mundial. A cooperação entre a UE e a Rússia quanto ao dossiê nuclear do Irão e à estabilização do Afeganistão é particularmente importante.

Apesar da coesão europeia perante a Rússia ter melhorado, as divergências dos seus Estados-membros enfraquecem a sua posição e credibilidade aos olhos dos seus vizinhos a Leste; como referiu Mandelson num discurso, proferido em Bolonha, “[n]enhum outro país revela as nossas diferenças como a Rússia” (2007).

Apesar de estar em preparação uma nova parceria UE-Rússia, registam-se progressos em vários aspectos enquadrados pela “Parceria para a Modernização” que visa reformas económicas e institucionais, incluindo no sector da justiça, no crescimento das relações comerciais entre as partes. Em relação a matérias de política externa, aquando da cimeira UE-Rússia de Janeiro de 2014, afirmava-se a necessidade de se melhorar e intensificar a cooperação entre as partes quer bilateral, quer multilateralmente, focando questões como a crise da Síria, o processo de paz do Médio Oriente, a questão nuclear do Irão. A UE, nesta ocasião, insiste na necessidade de trabalhar em conjunto com a Rússia para se encontrarem soluções viáveis para os conflitos das suas fronteiras partilhadas. A UE relembra os compromissos assumidos pela Rússia em relação a esses conflitos e sublinha que o respeito pela soberania e pela integridade territorial são insupercindíveis (Conselho da União Europeia, 2014).

---

<sup>73</sup> Recorde-se que a Comissão Europeia, apesar de reconhecer a ilegitimidade das acções georgianas, considerou a recção russa desproporcionada e condenou alguns dos seus actos; por outro lado vários Estados da UE, antigos integrantes do bloco de Leste (Lituânia, Estónia, Letónia, Polónia e Hungria) reagiram contra a intervenção russa; também houve movimentações da marinha da NATO no mar Negro e nos portos georgianos, alegadamente no cumprimento de “missões de rotina planificadas anteriormente” e de “ajuda humanitária”.

<sup>74</sup> A Rússia foi suspensa do Grupo devido à sua participação nas convulsões do Leste da Ucrânia, especialmente na Crimeia, e a última cimeira deste, ocorrida em Junho de 2014, foi deslocada de Schi para Bruxelas, não contando com a presença da Rússia.

Contudo, para além de diversas outras divergências, quer no campo dos direitos humanos, quer no campo das relações de vizinhança (Transnístria, Ossétia do Sul, Abecásia ou Nagorno Karabakh), as convulsões que se seguiram à suspensão da assinatura do Acordo de Associação e do Acordo de Livre Comércio da Ucrânia com a UE e conduziram à queda do presidente Víktor Yanukóvytch e à nomeação do presidente interino Oleksandr Turtchynov e a referendos secessionistas de várias regiões da Ucrânia já se encontravam em pleno curso<sup>75</sup>. Estes acontecimentos estão vinculados a interesses estratégicos tanto da Rússia, como da UE. Se é inaceitável o envolvimento da primeira através de pressões, propaganda, apoio ao governo deposto, às comunidades russófonas da Ucrânia e presença de tropas suas na Crimeia, a segunda, ao validar um governo interino, composto por elementos que defendem abertamente ideologias contrárias aos valores que a UE proclama e que através de leis linguísticas, despoletou os movimentos secessionistas na Crimeia e outras regiões russófonas, parece pecar por omissão. Tanto uma como outra parecem ter subjugado os compromissos assumidos e os princípios defendidos à *Realpolitik*, parecendo travar uma guerra por procuração pelo controlo dos recursos agrícolas, industriais, minerais e estratégicos da Ucrânia.

#### **IV. 2. Mecanismos de cooperação da União Europeia com regiões periféricas**

A União Europeia tem vindo a desenvolver mecanismos de cooperação nas suas regiões periféricas, nomeadamente no Mediterrâneo Sul, África do Norte, Médio Oriente, Balcãs, Europa Oriental, Cáucaso e Ásia Central. A maior parte dos países abrangidos pelos quadros específicos de cooperação regional, são também objecto da Política Europeia de Segurança da UE.

##### **União para o Mediterrâneo**

O interesse da UE pela região do Mediterrâneo vem desde os alvores da sua fundação, tendo alguns dos Estados que assinaram o Tratado de Roma, manifestado a vontade de associar alguns países da bacia mediterrânica, com os quais mantinham relações históricas, à recém-criada CEE. No entanto, estas relações cingiram-se a Acordos Comerciais Preferenciais no âmbito da Política Mediterrânica Global (1972-1992) e Política Mediterrânica Renovada (1992-1996) (cf. Folgôa & Palma, 2001).

---

<sup>75</sup> Ainda que na introdução deste trabalho se tenha delimitado o período de análise até Dezembro de 2013, ao falar-se das relações entre a Rússia e a UE, é forçoso ter em consideração acontecimentos ocorridos após aquela data.

Em 1995, proclamou-se a Declaração de Barcelona, a qual estabelece um quadro de cooperação multilateral entre a UE e os países da bacia mediterrânica. Argélia, Chipre, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Síria, Tunísia, Turquia e Autoridade Palestiniana adoptaram esta declaração; a Liga dos Estados Árabes e a União do Magreb Árabe, assim como a Mauritânia, como membro desta última, foram convidadas a assistir à Conferência ministerial euro-mediterrânica na qual se deu a proclamação da referida Declaração.

A Declaração de Barcelona estabelece uma parceria entre a UE e aqueles países terceiros contemplando aspectos políticos e de segurança, económicos, financeiros, sociais, humanos e culturais. Assim, pretende-se alcançar um espaço comum de paz e de segurança no Mediterrâneo, comprometendo-se as partes a respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, a respeitar os princípios de Estado de Direito e de democracia, a respeitar a soberania dos Estados e a igualdade de direitos dos povos, assim como o direito destes a disporem de si próprios, a respeitar a integridade territorial, os princípios de não-interferência e a resolução pacífica dos conflitos, a lutar contra o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de droga e a promover a segurança regional, eliminar as armas de destruição maciça, aderir aos regimes internacionais e regionais de não proliferação nuclear, bem como aos acordos de limitação de armamento e de desarmamento. Os participantes também se comprometeram a apoiar a resolução justa, global e duradoura dos conflitos no Médio Oriente, com base nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A parceria, a nível económico, prevê a eliminação progressiva das barreiras aduaneiras, através da criação de uma zona de comércio livre, promovendo-se a cooperação multilateral. Para além de outros aspectos neste domínio, enfoca-se a modernização das estruturas económicas e sociais e o incentivo de programas a favor das populações mais desfavorecidas, a gestão sustentável do ambiente, da energia, dos recursos naturais e dos recursos piscatórios, a promoção das mulheres na economia, a modernização da agricultura, das infra-estruturas de transporte, o desenvolvimento das tecnologias de informação e a modernização das telecomunicações. Também se prevê o aumento da cooperação financeira, nomeadamente através de empréstimos do Banco Europeu de Investimento.

Esta aproximação aos países do Mediterrâneo foi relançada na “União para o Mediterrâneo” no Encontro dos Ministros dos Negócios Estrangeiros euro-mediterrânicos, que ocorreu em Marselha em 2008. Esta pretende dotar esta parceria de

uma governança mais equilibrada, melhor visibilidade para os cidadãos e comprometimento com projectos tangíveis, regionais e transnacionais. Assim, institui-se uma co-presidência rotativa, com um presidente representando a UE e o outro representando os países parceiros, bem como um Secretariado baseado em Barcelona que deve identificar e promover projectos em vários sectores, incluindo a despoluição do Mar Mediterrâneo, o estabelecimento de auto-estradas marítimas e terrestres, iniciativas no âmbito da protecção civil para combater os desastres naturais e causados por mão humana, plano de energia solar mediterrânico, a inauguração da Universidade Euro-Mediterrânea na Eslovénia e a Iniciativa Mediterrânica para o Desenvolvimento Empresarial (cf. Delegation of European Union to Israel).

#### **Quadros cooperativos da UE com o Médio Oriente e o Golfo Pérsico**

A UE participa também no Quarteto para a paz no Médio Oriente, constituído, para além desta, pelos EUA, pela Rússia e pela ONU, que lançou em 2002 um mapa para a paz com vista à resolução do conflito israelita-palestiniano. A UE considera que a paz naquela região requiere uma solução regional abrangente, envolvendo diálogos entre Israel e a Síria e entre Israel e o Líbano, tendo em conta as preocupações legítimas de Israel quanto à violência e ao tráfico de armas. Assim considera que esta deve assentar numa solução bi-estatal, com uma Palestina independente viável. Ainda assim, os ministros dos negócios estrangeiros da UE, em Junho de 2010 condenaram o fecho das fronteiras de Gaza, considerando-o como inaceitável e contra-produtivo, assim como se congratulou pela Iniciativa Árabe para a Paz (cf. European Union External Action).

A UE, no Médio Oriente, mantém ainda cooperação regional com os Estados participantes no “Conselho de Cooperação do Golfo”<sup>76</sup> e relações bilaterais com o Irão, o Iraque e o Iémen (cf. Delegation of European Union to Israel).

A nível social, humano e cultural, a pareceria tem como objectivo desenvolver os recursos humanos, assim como favorecer a compreensão e intercâmbios entre as culturas e as sociedades civis, pondo tónica no diálogo intercultural e inter-religioso, na importância da saúde, do desenvolvimento social e do respeito pelos direitos sociais fundamentais e na luta contra a imigração clandestina, o terrorismo, o tráfico de drogas, a criminalidade internacional e a corrupção (cf. Comissão Europeia, 2011).

---

<sup>76</sup> Constituído pela Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Omã e Qatar.

### **Acordos de Parceria e Cooperação com os países da Europa Oriental, do Cáucaso e da Ásia Central**

Desde o final dos anos 90, a UE tem vindo a estabelecer Acordos de Parceria e Cooperação com os novos países da Europa Central, do Cáucaso Meridional e da Ásia Central, a Arménia, o Azerbaijão, a Geórgia, o Cazaquistão, o Quirguistão, a Moldávia, a Ucrânia, o Usbequistão e o Tajiquistão. Estes respeitam princípios gerais que se pautam pelo respeito pela democracia, pelos princípios de direito internacional e pelos Direitos do Homem. Os acordos estabelecem um diálogo político entre a UE e os vários países, visando maior convergência em assuntos de interesse mútuo e o estabelecimento de cooperação com vista à estabilidade, à segurança, à democracia e aos direitos humanos. A nível económico, estabelecem-se disposições em relação ao comércio de mercadorias, a investimentos, ao emprego, à prestação de serviços transfronteiriços, aos pagamentos correntes e à transferência de capitais, bem como à propriedade intelectual e comercial, assim como a cooperação legislativa<sup>77</sup>.

Os acordos prevêem ainda cooperação nos domínios relativos à democracia e aos Direitos do Homem<sup>78</sup>, à prevenção das actividades ilegais e da imigração clandestina<sup>79</sup>, à cultura, bem como a cooperação financeira ao nível da assistência técnica.

A aplicação dos acordos é supervisionada por um Conselho de Cooperação, o qual se reúne uma vez por ano a nível ministerial, sendo assistido por uma Comissão Parlamentar de Cooperação. Os acordos são assinados por um período inicial de dez anos, sendo renovados automaticamente todos os anos após este período, salvo oposição de uma das partes (cf. Comissão Europeia, 2010).

### **Processo de estabilização e de associação aplicado aos países dos Balcãs Ocidentais**

Os países dos Balcãs Ocidentais beneficiam do “processo de estabilização e de associação”, metodologia já seguida em relação aos novos Estados-membros e países aderentes. Assim, tal como estipula a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº 1244, de 10 de Junho de 1999, a Albânia, a Bósnia e Herzegovina, a Antiga República Jugoslava da Macedónia, o Montenegro e a Sérvia, incluindo o Kosovo são alvos de parcerias europeias. Com a Croácia, tendo em conta a sua qualidade de país

---

<sup>77</sup> O acordo com a Moldávia não inclui estes aspectos.

<sup>78</sup> Apenas nos casos da Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Usbequistão e Tajiquistão.

<sup>79</sup> Excepto nos casos do Cazaquistão, do Quirguistão, da Ucrânia e da Moldávia.

candidato, com o qual foram iniciadas negociações de adesão, estabeleceu-se uma parceria para a adesão, que se concretizou em 1 de Julho de 2013.

Estas parcerias têm como objectivo realizar um processo de estabilização e de associação com vista ao cumprimento dos critérios de adesão (também chamados “critérios de Copenhaga”), fornecendo um quadro coerente para as reformas a levar a cabo, além de um quadro financeiro. Cabe aos países em causa definir planos de acção para implementar as exigências relativas à sua integração na União Europeia.

O Conselho Europeu define, por maioria qualificada, sob proposta da Comissão os princípios, as prioridades e as condições de cada uma das parcerias e eventualmente suas alterações seguintes. Estas parcerias dispõem de instrumentos financeiros para que possam cumprir os objectivos e as prioridades identificados, nomeadamente o “programa CARDS” e o “instrumento de pré-adesão”, que substitui o anterior durante o período de 2007 a 2013 (cf. Comissão Europeia, 2011).

#### **Política Europeia de Vizinhança**

Mais recentemente, em 2003, tornou-se necessário criar uma estrutura que atenuasse as diferenças com os países vizinhos da UE, nomeadamente da “Europa do Leste, do Sul do Mediterrâneo e do Cáucaso Meridional que não têm perspectivas de adesão” (União Europeia, [s. d.]) e assim surge a Política Europeia de Vizinhança (PEV) a qual tem como objectivo promover a prosperidade, estabilidade e a segurança de todos os envolvidos, indo ao encontro dos objectivos estratégicos estabelecidos pela “Estratégia Europeia de Segurança”. Dessa forma a UE oferece aos seus vizinhos, nomeadamente àqueles que compõem as regiões fronteiriças Leste e Sul da UE referidos anteriormente<sup>80</sup> uma relação privilegiada, alicerçada em valores mútuos. Como já referido anteriormente, a PEV aplica-se aos países com fronteiras directas (marítimas ou terrestres) com a UE: Argélia, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Egipto, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Moldávia, Marrocos, os Territórios Palestinos Ocupados, Síria, Tunísia e Ucrânia.

A Política Europeia de Vizinhança que se baseia sobretudo em acordos bilaterais com os vários países, para além dos vectores relacionados a democracia e direitos humanos, Estado de direito, boa governação, princípios de economia de mercado e

---

<sup>80</sup> Vide também pp. 49-50 deste trabalho. A Rússia, ainda que vizinha directa da UE, não é um dos países contemplados pela PEV, tendo a natureza da sua parceria estratégica com a UE já sido descrita no subcapítulo anterior deste trabalho, nomeadamente nas pp. 90-93.

desenvolvimento sustentável, no que diz respeito à segurança parece coloca uma ênfase especial nas migrações e na concessão de vistos.

No que diz respeito à dimensão segurança na PEV, Dov Lynch (2005: 34-35) enumera a interdependência, a complexidade, a abertura/fechamento, os vizinhos recalcitrantes e a acção e vontade, como desafios à sua implementação. Em resumo, a segurança está dependente de diversos factores, como a vontade dos países-vizinhos, a pressão das potências vizinhas e dos fluxos migratórios. Em relação a este último aspecto pode ler-se na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 4 de Dezembro de 2006, sobre o reforço da política europeia de vizinhança, o seguinte:

A alteração desses procedimentos requer um exame do conjunto das questões conexas: imigração clandestina, luta contra a introdução clandestina e o tráfico ilícito de seres humanos, gestão eficaz das fronteiras, acordos de readmissão, regresso dos migrantes ilegais e tratamento adequado dos pedidos de protecção e asilo. Uma resposta apropriada dos parceiros a estas questões virá favorecer a simplificação e a aceleração dos procedimentos, assim como um trabalho conjunto sobre a imigração ilegal. (União Europeia, 2007)

#### **IV. 3. A UE em quadros cooperativos internacionais**

Para além das relações bilaterais com os diversos países com os quais a União Europeia estabeleceu parcerias estratégicas, é lógico perspectivar as relações desta com variadas organizações internacionais, em especial aquelas que cumprem um papel na segurança global ou regional, como é caso da ONU, da OSCE, da NATO ou da União Africana. Como bem ressalta José Manuel Pureza, “o novo sistema internacional já não é exclusivamente interestatal e estatocêntrico” (1996: 41)

##### **A UE e a ONU**

A União Europeia e a Organização das Nações Unidas são múltiplas vezes apresentadas como parceiros naturais no tocante ao multilateralismo. Com efeito, a declaração de conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas no Tratado que estabelece a União Europeia no seu artigo 11.º, n.ºs 1 e 3, incluindo a observância dos princípios da ONU como um dos objectivos da sua acção externa. O intento europeu de cooperar proficuamente com a ONU revela-se ainda na actualidade, por exemplo, no contributo substancial dos seus 28 Estados-membros para o orçamento regular das Nações Unidas, para o orçamento das operações de manutenção de paz e de



outros fundos e programas; a UE é também o maior contribuinte para o programa de Ajuda Pública ao desenvolvimento (cf. Wouters 2007, 4-5).

Curiosas são as formas de participação da União Europeia, que aliás mantém seis delegações junto dos diversos organismos das Nações Unidas, e cujo estatuto varia entre o de observador junto da Assembleia Geral e o de participante de pleno direito na comissão para o Desenvolvimento Sustentável, ou em negociações sob os auspícios da OMS ou da UNESCO (Wouters, 2007: 7).

Em Setembro de 2003, a UE e a ONU emitiram uma Declaração Conjunta sobre a cooperação na gestão de crises, abrangendo tanto operações civis, como militares. A cooperação prática institucional num quadro pouco burocratizado constitui-se a norma de actuação, permitindo que os vários agentes da UE, de entre os quais os 60 000 militares da Força de Reacção Rápida, intervenham em vários teatros de operações em missões humanitárias, de manutenção de paz e de gestão de crises quer na região europeia (como por exemplo, na Bósnia e Herzegovina ou na Antiga República Jugoslava da Macedónia) ou noutras partes do globo (como na RD Congo, ou em Aceh) (Wouters, 2007: 16). A UE é a organização regional mais empenhada no apoio às actividades relacionadas com a paz e a segurança da ONU, através de assistência a nível financeiro, político e operacional (Tardy, 2013: 3). A UE e ONU estão comprometidas em alcançar os Objectivos do Milénio e a sua parceria é essencial para os alcançar, tendo em conta que mais de 50% do financiamento da ajuda ao desenvolvimento é suportado pela primeira (United Nations, 2013).

#### **A UE e a NATO**

Com o fracasso da constituição de uma entidade de cariz supranacional, como foi o caso da CED, a política de segurança e defesa europeia foi sendo assegurada essencialmente pelo artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte<sup>81</sup>, pese as divergências,

---

<sup>81</sup> “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte.

Qualquer ataque armado desta natureza e todas mais providências tomadas em consequência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais”. *In* Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra ([http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/NATO/Tratado\\_NATO.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/NATO/Tratado_NATO.htm), última consulta em 2 de Janeiro de 2013); compare-se com os textos oficiais, em inglês e francês, presentes na página web da NATO ([http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm), última consulta em 2 de Janeiro de 2013).

especialmente entre a França e o Reino Unido quanto ao papel desta organização na segurança da Europa<sup>82</sup> ou, mesmo, a existência da UEO.

Segundo Alessandro Pansa,

*[a]t the end of the Cold War, the changed international situation provided an opportunity to go down the path of a common security and defence policy; it was time to reorganise NATO, which until then had been based on the defence of European territory against the Soviet threat. Moreover, in 1991, the first Gulf War highlighted the inadequacy of European armed forces compared to the technological capabilities and projection of the United States, while the start of the war in the Balkans highlighted the issue of European intervention in crisis-hit areas. The need thus arose for European military capacity to enable it to intervene beyond its borders in support of humanitarian assistance. (Pansa, 2009: 163).*

De acordo com este autor, o segundo pilar do Tratado de Maastricht, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), resulta do compromisso entre a França, a Alemanha e o Reino Unido; enquanto os primeiros defendiam a necessidade de uma política comum, o terceiro não permitia a criação de uma alternativa à NATO. Desta forma, Pansa considera que “[t]he result was that the CFSP had many good intentions, limited instruments, but no military capability” (ibidem). Interessa pois, por esta razão estabelecer a relação da NATO com a União Europeia, inclusive após a mudança institucional desta última ocorrida com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. A seguir à declaração conjunta da NATO e da União Europeia sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) em 2002 foi estabelecido um enquadramento para a cooperação entre estas duas entidades. Fruto desta cooperação, têm sido levadas a cabo diversas missões em variados teatros de conflito, tais como os Balcãs Ocidentais (na antiga república jugoslava da Macedónia, na Bósnia e Herzegovina e no Kosovo), no Afeganistão, no Darfur e na costa da Somália. Dentro deste quadro, colaboram na prevenção do terrorismo e da proliferação de armas de destruição maciça.<sup>83</sup>

O novo conceito estratégico traçado na Cimeira da NATO, realizada em Lisboa em 2010, abre espaço ao contributo activo e efectivo da União Europeia para a segurança da região Euro-atlântica e que por essa razão é um parceiro essencial com o

---

<sup>82</sup> Enquanto a França defende uma estrutura de defesa europeia independente da NATO, o Reino Unido manteve-se fiel à ideia de uma aliança atlântica (cf. Pansa, 2009: 163).

<sup>83</sup> Importa ressaltar ainda as novas realidades de conflitos que exigem medidas de intervenção supraestatal. Refere-se aqui ao conceito de novíssimas guerras: «As décadas de 80 e 90 ficaram marcadas por profundas alterações nas referências de análise da conflitualidade internacional. As chamadas ‘novas guerras’, ou guerras da pós-modernidade, que ocorrem com maior incidência em Estados colapsados, vêm contrastar com um tipo de conflitualidade de matriz vestefaliana, que correspondeu sobretudo à construção do Estado moderno, territorial, centralizado e hierarquicamente ordenado» (Moura, 2012). Esta descrição corresponde indubitavelmente à situação da Kosovo em 1999.

qual a cooperação deve ser reforçada. Nesta cimeira a NATO levou a cabo alargamento de funções além das previstas na sua constituição, incluindo o conceito de abordagem global na gestão de crises, envolvendo instrumentos políticos, civis e militares. Foi realizada uma revisão do seu estatuto para abarcar novos objectivos. Proclamou-se uma nova NATO para o século XXI voltada para novos desafios. Com este novo conceito estratégico, a NATO pretende ser um actor preponderante na segurança internacional, apostando inclusivamente na actuação em políticas preventivas de conflito, que seja por exemplo as políticas de *peacebuilding*<sup>84</sup>.

Nesta Declaração salientam-se os valores e os interesses estratégicos partilhados com a União Europeia e manifesta-se a vontade de trabalhar lado-a-lado com esta na gestão de crises.

#### **A UE e a OSCE**

Outro parceiro significativo da União Europeia é a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, que conta com cinquenta e sete países participantes da Ásia, da América do Norte e da Europa. Esta organização prossegue uma abordagem alargada à segurança envolvendo aspectos político-militares, económico-ambientais e humanos. Conta também com onze parceiros especiais para a cooperação das regiões do Mediterrâneo e da Ásia, para além da Austrália.

Devido à sobreposição de agendas da União Europeia, cujos Estados-membros, sem excepção, são países participantes na OSCE, e desta organização existe uma colaboração num conjunto de temas variados, como sejam a prevenção de conflitos, a gestão de crises e a reabilitação pós-conflito. Alguns programas da OSCE são geridos e financiados conjuntamente, como por exemplo na assistência ao Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos do Homem no monitoramento de eleições e na constituição de instituições dedicadas às eleições nacionais e aos direitos humanos em jovens democracias<sup>85</sup>. O Serviço Europeu de Acção Externa representa a UE no seio da OSCE naquilo que concerne a temas ambientais e económicos.

No entanto, Bailes, Haine e Lachowski (2007: 69) argumentam que a sobreposição de agendas tem algumas vezes conduzido a uma perda de visibilidade das acções da OSCE, como foi o caso das eleições da República Democrática do Congo (RDC) em 2006, em que a acção das forças de intervenção da UE, enviadas no âmbito

---

<sup>84</sup> O texto oficial da Declaração da Cimeira de Lisboa pode ler-se em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?mode=pressrelease)

<sup>85</sup> Consulte-se [http://eeas.europa.eu/organisations/osce/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/organisations/osce/index_en.htm).

da PESD, retiraram sentido à acção do Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos do Homem.

#### **A UE na ASEM**

Desde 1996, a Comissão Europeia e os Estados-membros da UE formam parte da ASEM<sup>86</sup>, um fórum de discussão inter-regional, no qual também têm assento os dez países-membros do Secretariado da ASEAN<sup>87</sup> e este organismo, bem como a Austrália, o Bangladesh, a China, a Coreia do Sul, a Índia, o Japão, a Mongólia, a Noruega, a Nova Zelândia, o Paquistão, a Rússia e a Suíça. Assente em três pilares, o político, o económico e o social, cultural e educacional, as cimeiras bianuais de Chefes-de-Estado e de Governo têm sido a principal instância de diálogo entre a Europa e a Ásia. Nelas, bem como em cimeiras interministeriais específicas, se têm traçado estratégias de cooperação mútua, nomeadamente no que se refere ao fortalecimento da paz e da segurança, no aumento dos fluxos de investimento e de comércio, no reforço da cooperação para o desenvolvimento, na protecção dos direitos humanos, na promoção da democracia e da boa governança e na melhoria do conhecimento mútuo. A Estratégia Europeia de Segurança, de 2003, especifica o interesse da UE na região Ásia-Pacífico, especialmente em questões que dizem respeito à proliferação nuclear e ao terrorismo; também recomenda o desenvolvimento de parcerias estratégicas com a China, a Índia e o Japão. Em 2012, a UE acedeu ao Tratado de Amizade do Sudoeste Asiático e manifestou interesse em participar nas cimeiras da Ásia Oriental e nos encontros alargados dos ministros da defesa dos países ASEAN. Deste modo, as relações entre a UE e os parceiros da ASEM centram-se no comércio e investimento, nas parcerias e acordos de livre comércio, na ajuda ao desenvolvimento e assistência humanitária, por parte da UE, na Ásia, e na cooperação na ciência e na educação (cf. Serviço de Acção Externa da UE).

A cooperação da UE com a Ásia dá-se nos seguintes quadros: ajuda à integração regional, segurança alimentar, ensino superior, ambiente, saúde humana e animal, comércio e negócio, refugiados e pessoas desenraizadas e cooperação energética com a Ásia (Comissão Europeia, 2012).

---

<sup>86</sup> Acrónimo de *Asia-Europe Meetings*.

<sup>87</sup> Acrónimo em inglês da Associação de Nações do Sudoeste Asiático, cujos membros são o Brunei, o Camboja, as Filipinas, a Indonésia, o Laos, a Malásia, Myanmar, Singapura, a Tailândia e o Vietname; esta organização tem ainda como membros observadores a Papua-Nova Guiné e Timor Leste.

### **A UE e a OMC**

A União Europeia faz parte da Organização Mundial do Comércio (OMC), uma organização internacional que estabelece o enquadramento para o comércio entre os seus membros, decidindo numa base consensual. A actividade da OMC centra-se no desenvolvimento de negociações multilaterais sobre comércio, resolver disputas comerciais entre Estados, estabelecer as bases legais para o comércio, sob a forma de acordos e monitorar a política comercial dos seus membros. A UE, estando comprometida com o multilateralismo e sendo uma das maiores intervenientes comerciais do mundo, apoia a OMC no lançamento de bases legais multilaterais, na liberalização do comércio e no desenvolvimento sustentável.

Assim para promover um sistema de comércio internacional mais justo e mais estável, a UE mostra empenho para assegurar novos mercados para as empresas europeias, seguir a regras e zelar pelo seu cumprimento pelos demais parceiros, criar benefícios tangíveis no quotidiano dos seus cidadãos. Contudo a UE, procurando promover o desenvolvimento sustentável do comércio, promove através da OMC iniciativas, tais como “Tudo menos armas”, com a qual se compromete a isentar de taxas e quotas todas as importações dos países mais pobres do mundo, com a excepção dos armamentos. Também oferece incentivos especiais para premiar o desenvolvimento sustentável e a boa governança, num programa conhecido por GSP+, assim como desenvolve políticas de ajuda ao comércio para que os países em desenvolvimento beneficiem da abertura dos mercados globais, constituindo uma estratégia a longo prazo para a redução da pobreza global. A UE é também um actor activo na Agenda de Desenvolvimento de Doha, desde o seu lançamento em 2001 (cf. European Commission, 2013).

### **A UE e o G-20**

A União Europeia é membro pleno do G-20, que, desde 1999, reúne as dezanove maiores economias do mundo<sup>88</sup> e a UE, as quais têm contribuído para fortalecer a arquitectura financeira internacional e acelerar o crescimento económico e o desenvolvimento. Este organismo pretende, através da colaboração entre as economias emergentes e as desenvolvidas, resolver a crise financeira e económica e restaurar a estabilidade financeira mundial que levará à recuperação económica internacional e a

---

<sup>88</sup> Outros membros são a Alemanha, a Arábia Saudita, a África do Sul, a Argentina, a Austrália, o Brasil, o Canadá, a China, a Coreia do Sul, os Estados Unidos, a França, a Índia, a Indonésia, a Itália, o Japão, o México, o Reino Unido, a Rússia e a Turquia.

um futuro mais sustentável e mais seguro para todos os países (cf. European Union External Action [s.d.]).

Meses antes da última cimeira do G20, que decorreu a 5 e 6 de Setembro de 2013 em São Petersburgo, o presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso e o Presidente do Conselho da União Europeia, Herman Van Rumpuy enviaram uma carta conjunta aos 28 Chefes de Estado e de Governo para os informar dos assuntos-chave a serem discutidos naquela. As principais prioridades consistiam no crescimento e emprego, na necessidade de completar a reforma financeira, na necessidade de avançar o trabalho sobre fuga e evasão fiscal e a reforma da Arquitectura Financeira Internacional, para além do progresso com os trabalhos sobre desenvolvimento, anti-corrupção e energia.

#### **A UE e a União Africana**

Cabe referir a dimensão das relações da União Europeia com África, uma vez que os estudos de casos que serão abordados mais adiante são intervenções desta organização neste continente, mais concretamente na RD Congo, na região do Darfur, no Sudão e na Guiné-Bissau. A União Africana é uma organização regional, tendo como membros praticamente todos os países africanos e que veio substituir a Organização de Unidade Africana em 2002 e que visa *“build an integrated, prosperous and peaceful Africa, driven by its own citizens and representing a dynamic force in global arena”* (União Africana, 2004: 26).

Em 2007, a União Europeia lançou uma parceria estratégica com a União Africana. Nela se considerava a necessidade de

*“the establishment of a robust peace and security architecture in Africa; the strengthening of investment, growth and prosperity through regional integration and closer economic ties; the promotion of good governance and human rights; and the creation of opportunities for shaping global governance in an open and multilateral framework.”* ((apud Babarinde e Wright, 2010: 9)

Como salientou Cosgrove-Sacks, *“[s]ince the end of the Cold War, many political and ideological motivations for cooperation between Europe and Africa have evaporated.”* (apud Babarinde e Wright 2010: 6). A esta razão, juntam-se outros factores que desviaram a atenção da União Europeia durante a década de 90 do século passado e os primeiros anos do actual, tais como o alargamento a Leste ou os conflitos no Iraque e Afeganistão. Outro factor que parece ter motivado o lançamento desta

parceria estratégica foi o rápido crescimento da influência chinesa no continente, coroado com a Cimeira Sino-africana desse ano (cf. Babarinde e Wright 2010: 18-19). Por outra parte, como refere Daniel Bach (2010: 8-11), a política externa europeia nestes últimos anos tem priorizado uma estratégia de contenção *in loco* da imigração ilegal e da entrada de grupos terroristas em território europeu, objectivando resguardar suas fronteiras actuando directamente no continente africano em parceria com os governantes locais e por intermédio de políticas de cooperação para o desenvolvimento. Para tanto, recorrer, por exemplo, aos países localizados no Magreb para controlar os fluxos migratórios de África subsaariana em direcção à Europa, adoptando políticas diferenciadas para estes Estados como incentivo.

Desde 2007, as trocas comerciais entre a UE e a UA, assim como o investimento em ambos sentidos não têm cessado de aumentar. A UE e respectivos Estados-membros são os maiores contribuintes para a Ajuda ao Desenvolvimento, tendo contribuído em 2012 com 45% das ajudas. Através do Mecanismo de Apoio à Paz em África (APF), a UE destinou, desde 2004, 1,2 mil milhões de euros para diversas Operações de Apoio à Paz conduzidas por África, em curso, como a AMISOM na Somália, a MISCA na República Centro-Africana, a Iniciativa Regional de Cooperação contra o *Lord's Resistance Army*, ou já concluídas no Sudão, Comores, República Centro-Africana e Mali. No âmbito do APF, estão a implementar-se Programas de Desenvolvimento de Capacidades com vista à operacionalização da Arquitectura de Segurança e Paz Africana. Desde a sua implantação, em 2009, o Mecanismo de Resposta Rápida do APF, permitiu que a UE apoiasse 21 missões (de prevenção de conflitos, de apuramento de factos e de planeamento de Operações de Apoio à Paz). A UE levou a cabo, na última década, em África, 16 missões quer militares, quer civis, no âmbito da PCSD. A UE participa também no treino e reforma das forças de segurança e defesa, tendo formado 12 800 pessoas, através de duas missões na Somália e no Mali (Conselho da União Europeia, 2014: 3-4).

No que diz respeito à democracia e direitos humanos, a UE apoia os esforços africanos de consolidação da democracia, tendo enviado 38 missões de observação de processos eleitorais, muitas vezes em parceria com a UA e organizações regionais, desde 2007. Apoiou também o lançamento do Mecanismo Africano de Análise pelos Pares e, desde 2008, a UE e a UA têm prosseguido anualmente a diálogos sobre Direitos Humanos (*idem*: 2).

#### IV.4. Desafios e dilemas da UE na segurança cooperativa

Tal como afirmam Biscop e Renard, embora o termo “segurança cooperativa” não sejam muito popular pelos corredores das instituições, é neste conceito que assenta a Estratégia Europeia de Segurança (cf. Biscop & Renard, 2010: 12). Com efeito, estes autores afirmam que estratégias como a Política Europeia de Vizinhança e a pretensão sublinhada naquele documento histórico de prosseguir o multilateralismo efectivo, estendendo-o a nível global, quer através de parcerias com actores-chave, quer através da cooperação multilateral com as organizações internacionais.

O fortalecimento dos papéis representados por actores internacionais em ascensão, nomeadamente pelos BRICS, a sua crescente interdependência e os desafios globais comuns, apesar dos seus diferentes valores e visões do mundo, têm vindo a criar uma condição a que Giovanni Grevi chamou interpolaridade. Este mundo interpolar representa nos dizeres de Sven Biscop e Thomas Renard, um desafio e uma oportunidade para a UE, tal como já se defende, em 2008, no relatório sobre a “Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World”: “[a]t a global level, Europe must lead a renewal of the multilateral order. (...) We have a unique moment to renew multilateralism, working with the United States and with our partners around the world” (apud Biscop & Renard, 2010: 13).

No entanto, aqueles autores afirmam que o empenho da UE na implementação e fortalecimento dos valores que subjazem ao “modelo social europeu” através do “condicionamento positivo”, o que constitui um objectivo *per si*, tem grandes limitações e que a sua imposição aos outros actores globais pode socavar o “soft power” europeu, sendo aconselhável a cooperação prática em assuntos concretos numa base de interesses partilhados e desafios comuns ((apud Biscop & Renard, 2010: 13).

Estes autores também apontam que os critérios<sup>89</sup> da UE para o estabelecimento de parcerias estratégicas é amplo o suficiente para incluir organizações internacionais, actores globais, actores com importância regional e actores com importância global em apenas alguns aspectos conduzindo a uma confusão entre o que são relações importantes para a UE e o que são relações estratégicas. O grande número de parcerias estratégicas

---

<sup>89</sup> “[...]partnerships can be signed with ‘third countries, and international, regional or global organisations which share the principles (of democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law)’ (Lisbon Treaty, Article 22) and that ‘the strategic partner status is specifically intended to derive from the capacity of a country to exert a significant influence on global issues’”. (Biscop & Renard, 2010: 13)



aqui identificadas pode levar à diluição da importância simbólica do termo e ao esvaziamento do seu significado. Aqueles autores referem que para as parcerias estratégicas possam ter algum efeito é necessário que UE avalie os seus interesses nas várias regiões do mundo e defina mais explicitamente os objectivos que tem para estas. Deve também priorizar as acções resolvam os desafios globais e estes devem ser enquadrados numa política externa mais abrangente. Também é defendido que a UE deve propor uma nova arquitectura multilateral nas organizações internacionais que favoreça os actores emergentes em que se compense a possível perda da representatividade de alguns dos seus Estados-membros por uma representação mais efectiva, a uma só voz. Desta forma, crê-se que as parcerias estratégicas só funcionarão de forma efectiva quando perante assuntos-chave concretos, a UE for capaz de ser um interlocutor único, sobrepondo-se o seu posicionamento às discussões e perspectivas que possam existir nos seus Estados-membros e nas instituições.

Contudo, apesar dos laços de cooperação que unem estas duas identidades, o facto de vinte e um Estados pertencentes à União Europeia, também formarem parte da NATO, levanta um conflito sobre lealdade. Enfatiza-se que os Estados-membros da UE estão submetidos a dois princípios norteadores. Um deles, o princípio da coerência que traz a obrigação de observar e contribuir na concretização dos interesses e objectivos estratégicos da União identificados “pelo Conselho Europeu com base [nos] princípios e objectivos gerais [traçados no TUE]” (Mesquita, 2011: 177-178). O outro é o princípio da cooperação:

No âmbito da acção externa [da] União – e, mais em geral da actuação internacional da União – o princípio da cooperação, enquanto expressão específica do princípio da cooperação leal, assume uma dupla relevância: quer como tradução do objectivo e princípio da coerência, na sua dimensão vertical, ou seja, relativo à relação entre os Estados e a União e à coerência entre as políticas dos Estados membros e da União [...]. (Mesquita, 2011: 181).

Desta forma, poderão surgir eventualmente atritos entre os compromissos dos Estados-membros.

Outro foco de tensão entre estes parceiros é o facto de ambos procurarem protagonismo em matéria de segurança e defesa, tais como a luta contra o terrorismo entre outras. Alguns autores, como Simon J. Smith, referem que existe alguma fadiga institucional na cooperação entre a UE e a NATO e que tal se deverá às políticas

levadas a cabo individualmente pelos Estados-membros de cada uma das instituições, nem sempre coincidentes com as estratégias acordadas no seio destas (2010: 25).

Outro parceiro estratégico da UE que levanta algumas reticências é a Rússia. Este gigantesco país disputa com a UE influência na Europa de Leste e nos vários países do Cáucaso. Como se referiu anteriormente, os acontecimentos da Geórgia exemplificaram as ambições territoriais russas. É de lembrar que a Abcásia<sup>90</sup>, a Ossétia do Sul<sup>91</sup> e a Transnístria<sup>92</sup> e, recentemente, a questão ucraniana são questões mal resolvidas e que ilustram as ambições e as ambiguidades da Rússia em relação aos territórios que historicamente estiveram na sua órbita que podem vir a ser causadores de instabilidades às portas da União Europeia. Como referido anteriormente, a dependência europeia em relação aos recursos energéticos russos é outro aspecto que enfraquece a UE perante a Rússia. É um facto que pode condicionar as fidelidades de alguns países participantes na PEV e mesmo colocar em causa a estabilidade de alguns Estados-membros. Outro factor de preocupação é a divergência entre a UE e a Rússia em relação a valores como a democracia e o respeito pelos direitos humanos.

A relação da UE com a ONU não pode ser de competição, mas de cooperação. Tomando em conta que as duas instituições assentam em valores e princípios semelhantes e tomando em conta os protocolos conjuntos em matéria de gestão de crises, é possível que por vezes haja atritos no seio das missões, decorrentes de sobreposição de competências ou da falta de coordenação. Por outro lado, a participação das forças da UE em missões que não contam com o aval do CSNU deteriora a posição da UE enquanto parceira da ONU. Os diferentes estatutos atribuídos à UE no seio dos vários organismos da ONU ilustram o reconhecimento ambivalente da primeira pela comunidade internacional e a própria incapacidade de definição da UE por si própria, tendo em conta que os seus Estados-membros também o são da ONU.

Por outro lado, coloca-se aos Estados-membros um dilema no balanceamento do seu envolvimento e contributo para as missões quer da NATO, quer da ONU. Assim, os Estados-membros terão de fazer opções na disponibilização dos seus recursos às OI onde estão envolvidos em matéria de segurança. Também fica patente a relativa

---

<sup>90</sup> Região separatista da Geórgia, reconhecida como Estado independente, por seis Estados membros da ONU, entre os quais a Rússia.

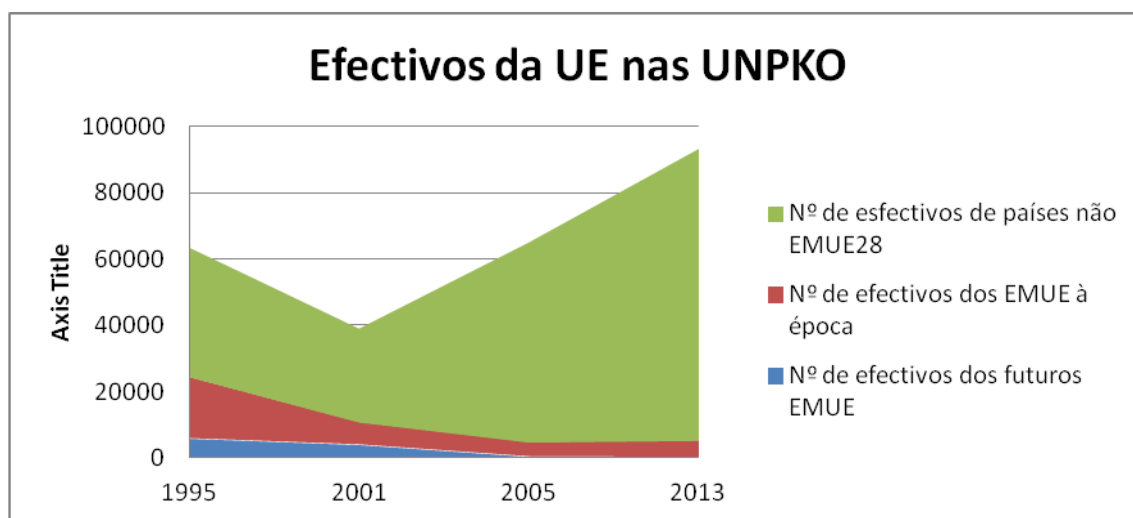
<sup>91</sup> Região separatista da Geórgia, reconhecida como Estado independente, por cinco Estados membros da ONU, entre os quais a Rússia.

<sup>92</sup> Região separatista da Moldávia, gozando de independência *de facto*, não reconhecida internacionalmente, de maioria russófona que pretende a integração na Federação Russa.

concorrência em que a UE se encontra em relação a outras organizações, nomeadamente a NATO e a ONU, nas missões de paz e segurança, em vez da almejada complementaridade. Além disso, pode observar-se uma descida do número de efectivos militares e policiais<sup>93</sup> provindos dos Estados-membros da UE nas missões de manutenção de paz da ONU. Assim, se em Janeiro de 1995, dos 63 504 efectivos ao serviço da ONU, 29,29% (18 600) provinham de Estados-membros da UE, já em Janeiro de 2001 se verifica que os efectivos europeus representam apenas 17,42% (6806) dos 39 061 homens ao serviço das Nações Unidas. Depois do arranque das operações PESD, o contributo dos Estados-membros da UE com pessoal para as operações de manutenção de paz da ONU diminui, saldando-se em 6,73% (4380 efectivos num total de 65 050) em Janeiro de 2005 e 5,48% (5107 efectivos num total de 93 244) em Janeiro de 2013.

Ainda que os Estados-membros da UE contribuam com um número menor de efectivos para as operações de paz da ONU, têm uma enorme importância como contribuintes financeiros das operações de paz ONU, tendo sido responsáveis por 38,6% deste financiamento em 2006, 40,6% em 2007 (United Nations Regional Information Centre for Western Europe, 2007). Também para o orçamento geral da ONU, a contribuição dos Estados-membros da UE representava 36,6% daquele em 2006 e 38,9% no ano seguinte (idem).

**Gráfico 1: Número de efectivos militares da EU nas operações de paz da ONU**



<sup>93</sup> Dos relatórios consultados, apenas os de Janeiro de 2005 e de Janeiro de 2013 contemplam a distinção entre observadores militares, polícia e tropas; os relatórios de Janeiro de 1995 e de Janeiro de 2001 apenas contemplam tropas.

Com base nos relatórios da ONU (**United Nations, 2013**), averiguou-se a quantidade de efectivos dos EM da UE presentes nas operações de manutenção de paz da ONU. Assim, tiveram-se em conta os dados disponíveis para os meses de Janeiro de 1995, Janeiro de 2001, Janeiro de 2005 e Janeiro de 2013.

Os problemas apresentados nas relações da UE com três parceiros distintos reflectem boa parte dos desafios e dilemas que ela enfrenta em relação à generalidade dos parceiros: desde o posicionamento individual de cada um dos seus Estados-membros, aos diálogos que mantém com parceiros que têm ambições e prioridades conflitantes com os da UE. Grande parte das parcerias da UE põe a tónica nas relações económicas, pode deduzir-se que se acredita que a melhoria das condições de vida das populações conduzirá inevitavelmente à democracia e ao respeito pelos direitos humanos. Uma questão impõe-se: conseguirá a UE influenciar nesse sentido parceiros de quem depende em matéria de energia ou de fornecimento de produtos manufacturados, como a China, a Rússia, ou os países do Golfo Pérsico?

Os acontecimentos, apelidados como “Primavera Árabe” e mais recentemente os que têm lugar na Ucrânia vieram demonstrar que a UE é incapaz de evitar a eclosão de conflitos no seu perímetro, os quais podem degenerar em guerra (Líbia e Síria), instabilidade política (Egipto e Ucrânia). Se no caso dos países de língua árabe, a UE mantinha acordos no âmbito da PEV e da União para o Mediterrâneo com regimes que não partilhavam os mesmos valores, nomeadamente a democracia e o respeito pelos direitos humanos, em nome da estabilidade e segurança. Assiste-se nesses países a tensões protagonizadas por fundamentalistas religiosos que podem abortar os processos de democratização. Já a Ucrânia veio colocar em evidência que as boas intenções colocadas na parceria UE-Rússia e na PEV são difíceis de concretizar, uma vez que na actual conjuntura, a Rússia, de acordo com algumas leituras, parece não tolerar interferências naquilo que tende a considerar suas áreas de influência, o que parece estar a conduzir à desagregação da Ucrânia. Por outro lado, a validação europeia de um governo interino, constituído por elementos que defendem abertamente valores não-democráticos, que atentam aos direitos humanos, de duvidosa legitimidade e representação popular não abona em favor da coerência da UE relativamente a estes acontecimentos.

As parcerias estratégicas desenvolvidas pela UE quer a nível bilateral, quer a nível multilateral contribuem para o desenvolvimento económico e social, para a promoção da democracia e do Estado de Direito, para a promoção da paz em boa parte

dos casos, tal não acontece quando os parceiros da UE não partilham dos mesmos valores e princípios que ela.

## **V. ESTUDO DE CASOS**

Para demonstrar o papel e o contributo da UE enquanto actor segurança internacional, escolheram-se três operações da UE no âmbito da PESD/PCSD levadas a cabo na última década em África. Cabe referir que as três operações em análise foram classificadas de forma distinta pela União Europeia, pelo que se tentará inferir as suas diferentes naturezas. Assim, a Operação Artemis foi classificada como operação militar, a missão de apoio à AMIS II no Darfur é classificada como civil-militar e finalmente a operação EU SSR Guiné-Bissau foi classificada como uma missão civil, segundo os dados do *site* do Serviço de Acção Externa da União Europeia (Conselho da União Europeia). Ainda assim é de salientar, que nos três casos, a intervenção da UE se inseria em quadros mais latos, em que participavam outras Organizações Internacionais, nomeadamente a União Africana e a ONU, entre outras; servem estes estudos de caso para comprovar em que medida a articulação da UE com estas OI foi eficiente ou, se pelo contrário, houve atritos entre estas organizações e em que medida inviabilizaram as missões mandatadas. Neste contexto, a escolha destes três casos serve para aferir em que as operações levadas a cabo no âmbito da PESD/PCSD entram em complementaridade ou em concorrência com operações levadas a cabo por outras organizações internacionais, tais como a ONU ou a União Africana.

### **V. 1. A Intervenção da União Europeia na República Democrática do Congo – Operação ARTEMIS**

Na sequência da Segunda Guerra do Congo (1998 – 2003), a União Europeia enviou uma força de manutenção de paz para Bunia, cidade do nordeste da República Democrática do Congo, cumprindo assim a resolução 1484 do Conselho de Segurança da ONU. Esta intervenção militar é considerada por Hendrickson, Strand e Kyle, (2007: 38) como a primeira em que “a UE opera independentemente da NATO”<sup>94</sup>. Para conhecer os factores que confluíram para que esta decisão fosse tomada, há que regredir no tempo e conhecer os conflitos que decorreram naquela região africana na segunda metade dos anos 90 do séc. XX, bem como os seus intervenientes e as suas intrincadas relações políticas, étnicas e culturais.

---

<sup>94</sup> “This mission was the EU’s first in which EU peacekeepers operated independently from NATO and its military assets” (Hendrickson, Strand, & Kyle, 2007: 38).

### Contextualização geográfica e histórica

A República Democrática do Congo é um extenso país africano, com capital em Kinshasa, tornado independente da potência colonizadora, a Bélgica, em 1960. Tem fronteiras com Angola, a República do Congo, a República Centro-Africana, o Sudão do Sul<sup>95</sup>, o Uganda, o Ruanda, o Burundi, a Tanzânia e com a Zâmbia. Neste país, com mais de 70 milhões de habitantes, coexistem mais de 200 grupos étnicos diferentes, na sua maioria de origem Bantu. O francês, língua oficial, bem como as línguas nacionais reconhecidas (o quicongo, o lingala, o suaflí e luba-kasai) são intermediárias entre os vários grupos que falam centenas de línguas locais e dialectos. Para além da capital, Kinshasa, situada no oeste do país, não longe da foz do rio Congo, Lubumbashi, no sul, perto da fronteira com a Zâmbia, Goma, no leste, junto à fronteira com o Ruanda, Mbuji-Mayi e Kinsangani no centro do país são outras cidades importantes no país. Este articula-se *grosso modo* à volta da bacia hidrográfica do rio Congo, confrontando a leste com a região dos grandes lagos. Na economia da RD Congo tem especial relevância a extracção de minerais, em especial cobalto, cobre, diamantes, coltão e cassiterite, cujo valor ajuda a explicar os motivos de muitos dos conflitos no país.

Nos primeiros anos após a independência, a RD Congo viu-se a braços com duas secessões, do Katanga e do Kasai do Sul. A instabilidade política que se seguiu a esta situação viria a culminar com a ascensão de Mobutu Sese Seko ao poder. Este dirigente centraliza o poder em si próprio e impõe a ideologia da “Autenticidade”, mudando mesmo, ao abrigo desta, o nome do país para Zaire. O fim da Guerra Fria levou ao fim do apoio ocidental a Mobutu e as ondas de choque do genocídio de 1994 no Ruanda propagaram-se ao Leste do país, onde se formaria a *Alliance de forces démocratiques pour la libération du Congo* (AFDL), liderada por Laurent-Désiré Kabila, que em 1997 viria a ocupar Kinshasa, na que foi chamada Primeira Guerra do Congo, tornando-se o seu líder presidente do país. Como consequência do afastamento do seu Chefe de Estado-Maior, de nacionalidade ruandesa e a ordem para a saída do país às tropas ruandesas e ugandesas que o haviam apoiado durante a sua caminhada para Kinshasa, começa a Segunda Guerra do Congo. O RCD<sup>96</sup> e o MDC<sup>97</sup> avançaram para Oeste, controlando várias cidades, infra-estruturas e recursos naturais e em poucas semanas estavam às portas de Kinshasa. Kabila pede ajuda aos países da SADC, invocando o

<sup>95</sup> É necessário ter em conta que à época em que se desenrolou a operação Artemis o actual Sudão do Sul ainda não tinha obtido a independência do Sudão, o que viria a verificar em 9 de Julho de 2011.

<sup>96</sup> *Rassemblement congolais pour la démocratie* (RCD), uma força insurreccional Bunyamulenge, apoiada pelo Ruanda.

<sup>97</sup> *Mouvement de libération du Congo*, um movimento rebelde patrocinado pelo Uganda.

tratado de defesa mútua. Angola, a Namíbia e o Zimbabué acedem ao pedido, enviando tropas para o terreno, conseguindo repelir as forças rebeldes das proximidades da capital. O Sudão, o Chade e a Líbia também se aliaram ao governo de Kabila.

Em 6 de Agosto de 1999, a ONU enviou uma missão de 90 observadores para assistir na implementação do acordo de paz assinado em Lusaca pela maior parte das forças intervenientes. Em 24 de Fevereiro do ano seguinte, face à continuação da violência, o Conselho de Segurança da ONU autoriza o envio de mais 6000 militares e observadores (Hendrickson, Strand, & Kyle, 2007: 38). Nesse ano, agudiza-se a situação no nordeste do país, deflagrando o “Conflito de Ituri” que causou 50 000 mortos e 500 000 deslocados até 2003. Neste conflito, as partes envolvidas na Segunda Guerra do Congo (Kinshasa, Goma, Ruanda e Uganda) apoiavam as várias forças envolvidas neste conflito étnico, travando uma guerra por procuração (Homan, 2007: 151). Apesar dos progressos políticos registados, a violência atingia níveis sem precedentes no leste de Ituri e nas províncias de Kivu onde se havia espalhado, assim como as violações dos direitos humanos.

#### **O Conflito do Ituri e a Operação Artemis**

Ituri tem uma longa história de conflitos étnicos (especialmente entre Lendus e Hemas, mas que nesta altura se tinha alastra a praticamente todas as comunidades) para o acesso a terras, recursos minerais e pelo controlo de posições de poder locais. O Ruanda, o Uganda e o próprio governo de Kinshasa enviaram as suas tropas e apoiavam grupos locais, travando lutas pelo controlo dos abundantes recursos naturais, transformando o território e perpetrando alterações no modo de vida das comunidades que viviam em Ituri. A exploração destes ricos recursos naturais era administrada por grupos controlados pelas autoridades militares do Uganda e do Ruanda (respectivamente, RCD – ML e RCD – Goma)<sup>98</sup>, os quais impunham pesadas taxas no comércio destes bens.

Conforme detalha Johan Pottier, o conflito no Ituri nasce da apropriação pelos Hema (um grupo minoritário, e semi-nómada, dedicado à criação de gado, a quem as administrações belga e de Mobutu privilegiaram, de terras ocupadas pelos Lendu, um povo sedentário de agricultores que era maioritário.

*When and how did the Ituri emergency begin? The fatal spark was a land dispute in June 1999 near Bunia, then under RCD-ML control, in which*

---

<sup>98</sup> Trata-se de duas cisões do RDC, já referido anteriormente.



*Lendu agriculturalists clashed with Hema landowners who had purchased ancestral Lendu land on which to graze their livestock. The Hema farmers knew (or pretended) they had purchased the land legally under the 1973 (Bakajika) land law<sup>99</sup>, and they had the documents to prove it. For the Lendu farmers who were now being evicted from their land, the purchase smacked of blatant collusion between rich Hema livestock keepers in search of more land and powerful Hema administrators. They resorted to violence which, in the absence of any clear authority structure and framework for arbitration (which had disappeared in August 1998 with the onset of the second war), turned contagious (Pottier, 2003: 3).*

Apesar de se terem iniciado conversações para a resolução deste desacordo, elas evaporaram-se quando o comandante das forças ugandesas apontou como governadora da província de Ituri e Alto-Uele uma mulher de negócios de etnia Gegere-Hema, Adèle Lotsove. Como refere Pottier (op. cit.: 4), em Abril de 2002, tinham acontecido em Ituri, confrontos violentos, massacres protagonizados por exércitos rebeldes, milícias étnicas, os exércitos do Congo, do Ruanda e do Uganda, soldados do antigo exército do Zaire de Mobutu (FAZ), os Mai-Mai e forças como *Interahamwe* (apoiadas pelo Ruanda) ou as *Allied Democratic Forces* (apoiadas pelo Uganda). A violência continuou em escalada, envolvendo outros grupos étnicos da região, de forma que

*[t]he continuous flow of small arms into the area, the existence of many rival militias and their increasing fragmentation, and a continuous shift of allegiances has made Ituri one of the most volatile, unpredictable and insecure areas in DRC (Faria, 2004: 39).*

Entretanto, foram desenvolvidas, conversações para alcançar a paz nesta região. Na sequência do Acordo de Pretória, assinado em Julho de 2002, entre a RD Congo e o Ruanda, este último retirou as suas tropas da região em Outubro do mesmo ano. Em Setembro, é assinado o Acordo de Luanda, entre a RD Congo e o Uganda, prevendo também a retirada das tropas deste da região; é também considerada neste acordo a criação da Comissão para a Pacificação de Ituri. No entanto, a retirada, no começo de Maio de 2003, das tropas ugandesas (Uganda People's Defence Force – UPDF) da cidade de Bunia, despoletou uma crise grave que impediu a implementação da Administração Provisória de Ituri (API), acordada na Comissão para a Pacificação de Ituri, realizada entre 1 e 14 de Abril, na qual participaram de forma inclusiva os

---

<sup>99</sup> Cabe referir, como explica Pottier no seguimento do seu trabalho, que a lei Bakajika foi aprovada por Mobutu indicando que toda a terra pertencia ao Estado, para permitir a apropriação de terras desocupadas (conceito também constante das leis da administração colonial belga) e também as ocupadas – introduzindo aqui uma novidade – para venda a privados.

habitantes da região, os governos da RD Congo, do Uganda e o apoio da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) (Bono, 2005). A saída dos militares ugandenses despoletou um vazio de poder na cidade e uma onda de violência interétnica entre os grupos Lendu e Hema, provocando a morte de 563 civis, o abandono de cerca de 20 000 pessoas da cidade (na sua maioria Hema) e 2000 pessoas procuraram refúgio junto das instalações da MONUC; no mesmo período foram mortos dois observadores militares da ONU numa aldeia próxima (Holt, Taylor, & Kelly, 2009: 250). Assim que aquelas tropas saíram da cidade a 6 de Maio de 2003, estalaram confrontos entre milícias Lendu e a União dos Patriotas Congolezes (UPC)<sup>100</sup>, dominada pelos Hema, com o objectivo controlar a cidade, nos quais ambas partes cometiam atrocidades a larga escala sobre a população civil. Como consequência da violência, milhares de civis abandonaram a cidade ou refugiaram-se junto ao quartel-general do Sector 2 da MONUC e ao aeroporto. Os 700 militares uruguaiois ao serviço da MONUC que aí estavam posicionados não intervieram na defesa dos civis, apesar de estarem mandatados para isso no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

A violência era de tal forma dramática que suscitou reacções do Papa e da Procuradora-Geral do Tribunal Penal Internacional que denotavam receio e temor de um novo genocídio<sup>101</sup>. Em carta ao Conselho de Segurança, datada de 15 de Maio de 2003, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan solicita que

*the Security Council urgently consider my proposal for the rapid deployment to Bunia of a highly trained and well-equipped multinational force, under the lead of a Member State, to provide security at the airport as well as to other vital installations in the town and to protect the civilian population* (S/2003/574, Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2003).

A França prontificou-se para comandar essa força multinacional desde que fossem cumpridas três condições: que a força fosse mandatada no âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas<sup>102</sup>, que os países envolvidos no conflito (RD Congo, Ruanda e Uganda) apoiassem oficialmente a intervenção e que esta fosse delimitada no tempo e objectivos (cf. Homan, 2007: 152). Esta missão, inicialmente chamada operação Mamba, viu o seu nome alterado para operação Artemis quando o presidente

---

<sup>100</sup> *Union des patriotes congolais*, em francês.

<sup>101</sup> “At the time of this violence, Pope John Paul II referred to the conditions as ‘profoundly disturbing.’ Carla del Ponte, the chief prosecutor of the International Criminal Court, noted: ‘From what we know,’ the violence ‘could be a genocide.’” (Hendrickson, Strand, & Kyle, 2007: 38)

<sup>102</sup> O qual autoriza o uso da força, se necessária.

francês viu nela uma oportunidade para provar que a União Europeia poderia agir autonomamente da NATO.

A Resolução do Conselho de Segurança 1484, de 30 de Maio autoriza uma Força Multinacional Provisória de Emergência (FMPE), mandatada até a 1 de Setembro, para

*contribute to the stabilization of the security conditions and the improvement of the humanitarian situation in Bunia, to ensure the protection of the airport, the internally displaced persons in the camps in Bunia and, if the situation requires it, to contribute to the safety of the civilian population, United Nations personnel and the humanitarian presence in the town* (Resolução 1484 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 30 de Maio de 2003).

A 12 de Junho, o Conselho da União Europeia, através da Decisão 2003/432/CFSP, após aprovação em Acção Conjunta do Conselho Europeu datada de 5 de Junho, lançou a primeira operação de gestão de crises autónoma do quadro-referencial *Berlinplus*, acordado com a NATO.

A força militar europeia no terreno era constituída maioritariamente por tropas francesas, cerca de 1000 num contingente de 1800, embora tivessem sido enviadas para o terreno uma unidade de apoio do Reino Unido, com cerca de 90 elementos, uma equipa médica e pessoal de logística da Bélgica, composta por 48 membros, para além de 80 militares de Operações Especiais enviados pela Suécia. A Alemanha contribuiu com 350 soldados que permaneceram estacionados no Uganda, não tendo intervindo directamente em Bunia. Com a França a assumir o papel de nação de enquadramento, vários outros países da UE (Áustria, Grécia, Irlanda, Itália, os Países Baixos, Portugal e Espanha) assim como países candidatos (Chipre e Hungria) contribuíram com elementos no terreno e/ou nos Quartéis-Generais Operacional, localizado em Paris, e das Forças, localizado em Entebbe, Uganda. Refira-se que esta operação também contou com o contributo de forças de países extracomunitários como a África do Sul, do Brasil e do Canadá que providenciaram apoio até a 5 de Julho de 2003.

Esta missão consistiu, cumprindo a referida Resolução 1484 da ONU, em substituir a força uruguaia de cerca de 700 militares até a 1 de Setembro de 2012, altura em que um contingente mais numeroso das Nações Unidas, liderado pelo Bangladesh, fosse implementado no terreno. No âmbito da citada Resolução, e como referido acima, os objectivos desta operação eram estabilizar as condições de segurança e melhorar a situação humanitária em Bunia, mais especificamente, proteger os acampamentos de

refugiados, defender o aeroporto da cidade e assegurar a segurança dos civis, do pessoal de ONU e dos trabalhadores da ajuda humanitária. O comandante da operação, o major-general francês Neveux e o comandante das forças Thonier, da mesma nacionalidade, articulavam-se com o Representante Especial da União Europeia para a região, o italiano Aldo Ajello. O Comité Político e de Segurança (CPS), sob responsabilidade do Conselho, detinha o controlo político e estratégico da Operação. O Comité Militar da UE monitorava a execução adequada da Operação, reportando ao CPS a condução desta, e era o contacto privilegiado do Comandante da Operação. Os contactos com ONU, com as autoridades da RD Congo e dos países vizinhos, bem como com outros participantes no processo de paz estavam a cargo do Alto Representante, assistido pelo Enviado Especial da UE para a região do Grandes Lagos, em coordenação com a Presidência. Da mesma forma, os contactos com as autoridades locais, com a MONUC e com outros actores internacionais relevantes eram assegurados pelo Comandante das Forças (Faria, 2004: 42). De acordo com a Acção Conjunta que autoriza a Operação, estima-se que esta tivesse custado 7 milhões de euros que seria financiada pelos Estados-membros e gerida por um mecanismo financeiro. (Lindstrom, 2004: 120-121).

Porém, é necessário ressaltar que a França começou a enviar elementos a 6 de Junho, entre os quais equipas de engenharia destinadas à manutenção do aeroporto para que pudesse receber as tropas e demais logística. Tendo, a FMPE, declarado a proibição de armas num raio de dez quilómetros do centro da cidade, todas as suas tropas estavam no terreno a 4 de Julho. Tendo tido alguns confrontos em 14 de Junho e nos inícios de Julho com a milícias Lendu e com a UPC, respectivamente, tendo morto 20 milicianos destas últimas, a FMPE deixou claro que usaria a força contra qualquer dos bandos que desafiasse a sua autoridade (Homan, 2007: 153).

#### **Para uma avaliação da Operação Artemis**

Segundo Fernanda Faria (2004: 43), as autoridades europeias fizeram uma avaliação positiva no final da Operação Artemis, concluindo que tinha cumprido a missão com sucesso. A segurança de Bunia tinha melhorado substancialmente: devido à operação “Bunia sem armas” e à determinação da FMPE em responder a agressões contra civis ou contra as suas próprias forças, uma diminuição considerável das ameaças que representavam a presença nas áreas circundantes a Bunia de milícias e grupos armados. Houve um retorno significativo de refugiados, especialmente no fim de Agosto. A vida económica da cidade revitalizou-se, com a abertura dos mercados e a

normalização da vida económica local de Agosto para diante. A melhoria das condições de segurança também permitiu o recomeço da ajuda humanitária. Também permitiu o recomeço das actividades da Administração Provisória de Ituri (API), e da Assembleia de Ituri e a nível nacional relançou as negociações entre o governo e os grupos armados. Além disso, tal como pretendido, deu tempo a que a ONU preparasse uma nova missão reforçada da MONUC.

Porém, na mesma obra, Faria relata algumas críticas (op. cit.: 44), atribuídas a Emeric Rogier, à actuação da FMPE, que vão para lá de fraquezas ao nível logístico e de comunicação, aliás, assumidas pelos responsáveis pela missão. Entre as críticas regista-se que dado o tempo e a localização da operação, esta só permitiu a estabilização de Bunia e das áreas envolventes, enquanto existiam combates e violência contra as populações fora da cidade. Por outro lado, a acção e determinação da operação conseguiu enfraquecer a UPC mas não neutralizou as milícias Lendu, o que gerou um novo ciclo de violência e de vingança. Também se critica que devido à curta duração da Missão, não se procedeu à desmilitarização de Bunia, embora deixasse de existir visibilidade dos armamentos.

A avaliação feita em relatório da Unidade de Manutenção de Paz das Nações Unidas considera o seguinte:

*Ultimately, the IEMF re-established security in Bunia and weakened the military capabilities of the rival Lendu and Hema militias, including by cutting off military supplies from abroad, through monitoring of airfields. As a result, the political process in Ituri was allowed to resume some activity as political offices reopened in Bunia and the town population began to return. To a certain extent, economic and social activities were resumed ( United Nations Peacekeeping. Peacekeeping Best Practices Unit. Military Division, 2004: 13).*

O relatório citado prossegue enumerando os aspectos que contribuíram para restabelecimento com sucesso da segurança em Bunia. Salienta-se o uso pela FMPE do aeroporto de Entebbe, que a apenas 400 km da base avançada de Bunia oferecia um “excelente apoio operacional à sua base avançada de Bunia”. Além disso, ao estar sedeadada no Uganda passava uma mensagem positiva em relação a um actor-chave. O uso de tropas especiais francesas e suecas (cerca de 230 militares) permitiram que a FMPE pudesse empreender e neutralizar ataques armados, mesmo fora da área de operações. O facto de a maior parte das forças no terreno serem francesas, foi considerada uma mais-valia para a cooperação e na recolha de informações devido à sua

capacidade de comunicação com as populações locais. Refere-se também que a FMPE tinha excelente serviço de informação, quer a nível humano, quer a nível de comunicações, como a capacidade de interceptar as comunicações de serviço móvel, como uso efectivo de imagens satélite para monitorar o movimento das forças. Quanto a este último aspecto, recomenda-se que, uma vez que a

*[i]ntelligence continues to be a critically underresourced capability in UN peacekeeping operations. The capabilities of relevant UN missions in this area, such as the Joint Mission Analysis Cells, should be properly resourced, including staffing of specialized and experienced civilian and military analysts. Such capabilities have a critical role in ensuring the effective operation of a mission, including the security and protection of its personnel (ibidem).*

O relatório continua enaltecendo a eficácia do uso dos meios aéreos por parte da FMPE quer em missões de vigilância e de reconhecimento, quer como demonstração de força. Por isso, recomenda que

*[t]he use of air surveillance assets to monitor movements of troops, vehicles or aircraft by MONUC and other relevant UN mission should be considered and modalities to utilize gratis or contracted air surveillance assets of Member States should be explored (ibidem).*

O relatório considera ainda que a FMPE dispunha de excelentes capacidades de visão nocturna e que atribuía um grande valor à equipa de comunicação, particularmente eficaz em fazer passar a mensagem da cooperação e continuidade entre a MONUC e FMPE. Menciona igualmente o facto de cada companhia da FMPE ter um médico e de manter um hospital de campanha em Bunia com capacidade cirúrgica.

O referido relatório, realça também de forma positiva a relação da FMPE com as restantes organizações, embora refira que a ligação pré-intervenção com a MONUC “poderia ter sido melhor”, mas informa que uma vez no terreno, a coordenação com a missão da ONU foi excelente, tendo delineado os princípios operacionais com a MONUC. O batalhão uruguaio relatou boa cooperação com a FMPE, incluindo a troca de informações e a coordenação de operações. As ONG também informaram que existiu boa ligação e cooperação por parte da FMPE, para além de troca de informação regularmente.

Contudo, este relatório faz referência a alguns pontos menos positivos da intervenção da FMPE, coincidindo, em grande medida, com aqueles que foram indicados por Faria. Considera que o sucesso da operação estaria dependente da forma

como a MONUC se instalasse e actuasse depois do período da intervenção. Por esta razão, defende que é imprescindível que deva estar programado tempo suficiente para que as forças sejam substituídas com tempo e de forma ordeira, apesar de não ter havido dificuldades em relação a este aspecto. Todavia, devido à insistência do período de três meses, transmitiu-se a todos os intervenientes o carácter transitório da força.

Por outro lado, relata a insistência numa área muito limitada de operações apenas deslocou as agressões para fora dos arredores da cidade, onde continuaram as atrocidades. A FMPE compreendeu que a sua segurança dependia do alargamento da área de operações. Contudo, devido à própria natureza da FMPE, quer nas metas, quer na escala, não se concretizou uma área de operações mais alargada.

Considera, ainda, que pelo facto de nenhum dos participantes da FMPE se ter disponibilizado para continuar no terreno sob as insígnias da MONUC, esta viu a sua credibilidade em risco porque carecia dos meios que contribuíram para a missão da FMPE, tais como Forças Especiais, serviços de informação e capacidade aérea. Se algum dos elementos da FMPE se tivesse prontificado a ficar, ter-se-ia estabelecido uma linha de continuidade e ter-se-ia enfatizado a confluência das missões da MONUC e da FMPE. Porém, a MONUC não pôde usufruir dos meios da FMPE e o pedido do Departamento de Operações de Paz da ONU para que a FMPE fizesse visitas ocasionais não foi considerado pela UE.

Por fim, este relatório critica o facto do período de tempo para a intervenção da FMPE ser demasiado curto, tanto que aos três meses da operação havia que se descontar o tempo da sua instalação no local e o tempo da sua desmobilização. A liderança da FMPE estava preocupada com o facto de a expiração que o prazo concedido pelo Conselho de Segurança da ONU, a 1 de Setembro de 2003, deixasse as tropas sem protecção legal, caso ocorresse algum incidente. Isto teve como consequência que a FMPE acelerasse a sua retirada e procurasse uma extensão da autorização do Conselho de Segurança até 15 de Setembro de 2003.

O relatório deixa assim duas recomendações, uma relativamente à extensão do mandato até à completa retirada da força multinacional:

*Future arrangements should ensure that mandate coverage for the force presence explicitly extends to the withdrawal of all elements of the multinational force, until the last man or woman leaves. There should be no doubt as to the applicability of the mandate to residual elements of the multinational force even beyond the end date of the deployment (idem: 15).*

A segunda recomendação refere-se à utilização dos meios da força de intervenção:

*In future scenarios involving the deployment of an IEMF alongside a UN peacekeeping operation, there should be a clear understanding that if IEMF participants refuse to be re-hatted, at least some if not all of the IEMF's enabling assets will be left behind in order to ensure that the mission does not lose credibility (ibidem).*

Nas conclusões deste relatório, considera-se que a intervenção da FMPE foi claramente um sucesso, tendo contribuído para pôr fim a uma crise humanitária em Ituri que ameaçava o processo de paz na República Democrática do Congo. Assim, a FMPE restaurou a segurança em Bunia, permitiu que a ajuda humanitária pudesse ser providenciada e ofereceu uma oportunidade a que a MONUC conseguisse intervir com uma brigada mais robusta e capaz de controlar Bunia e estender a sua acção além desta cidade. Também refere que os objectivos a missão da FMPE, a nível geográfico e temporal eram restritos e que por essa razão não pôde assegurar a segurança em outras regiões de Ituri, como em Bunia. Considera, também, que se a chegada das forças da MONUC que iriam substituir a FMPE tivessem registado os atrasos normais nas missões da ONU, esta última teria enfrentado uma situação em que a sua retirada conduziria a um vácuo. Também defende que os meios da FMPE deveriam ter sido postos à disposição da MONUC por mais tempo de forma a melhorar a credibilidade da Brigada de Ituri.

#### **Evolução dos acontecimentos na RD Congo e o papel da União Europeia**

Ainda que a Operação Artemis registasse algumas observações menos positivas, como as referidas acima, e apesar de, como relata Annemarie Peen Rodt (2012: 175), a tortura de um civil congolês por parte de soldados pertencentes às suas forças tivesse manchado a imagem desta, a esta operação foi considerada um sucesso, pelo menos no que diz respeito aos seus objectivos intrínsecos, i.e. assegurar a segurança das populações e do pessoal humanitário em Bunia e permitir a instalação de uma força da MONUC mais numerosa e com mais poderes do que a anterior. Delimitando o papel da FMPE, não já como força de manutenção de paz, mas como força de imposição de paz, o Major-General Kees Homan considera que a

*Operation Artemis has been a remarkably positive experiment in cooperation between the UN and a regional organisation, in the domain of peace and security.<sup>10</sup> It has provided a stopgap to the UN, limited in time and space, which has allowed it to prepare the transition from peacekeeping to peace enforcing better, in a situation where there was not much peace to*



*keep, but rather a war in progress (which had to be stopped) and a peace to build.* (Homan, 2007: 154)

Contudo, uma perspectiva mais lata do conflito revela as insuficiências da Operação Artemis para a imposição e manutenção da paz em Ituri e noutras regiões da RD Congo. Desta forma, considerando que, como já foi indicado, a FMPE teve falhas na programação da sua rendição por uma força mais robusta da MONUC, que viria a chamar-se Brigada de Ituri, e na continuidade dos meios operacionais (em especial, os meios aéreos e as tropas especiais), o que levou as milícias Lendu e Hema a testarem e a desafiar as forças das Nações Unidas, não se cumprindo a estratégia da “cenoura e do pau”<sup>103</sup>, delineada, ainda nesse ano, por Alpha Sow, chefe do posto da MONUC em Bunia. Recorde-se que em Fevereiro de 2005 nove militares da MONUC são assassinados numa emboscada levada a cabo perto de Kafe, onde protegiam um campo de refugiados (cf. United Nations; Peace and Security Section, United Nations Department of Public Information, 2006). Cabe referir que novos levantamentos em outras regiões da RD Congo, como aqueles que ocorrem nos Kivus em 2004, assim como a falta de preparação das Forças Armadas da República Democrática do Congo, que se encontram num processo de reestruturação, nas quais se tentam integrar contingentes das várias forças, até ali inimigas, e dar-lhes uma nova perspectiva de missão colectiva, uma vez que o grosso destas tropas provém das antigas Forças Armadas do Zaire, mais vinculadas em proteger o ditador Mobutu Sese Seko do que em proteger os cidadãos (Dobbins, et al., 2008: 105) e a falta de poder efectivo por parte do governo de transição.

Contudo, crê-se que a Operação Artemis contribuiu para dar respostas assertivas aos desafios identificados por James Dobbins *et al.* (2008: 104-105), de entre os quais, se apontam os temores de uma invasão da RD Congo pelos países vizinhos; entretanto, a relação entre a RD Congo e estes tinha-se deteriorado sucessivamente. Mencione-se ainda a necessidade de controlar as acções das várias milícias que actuavam anarquicamente no território congolês, sobretudo a leste.

Acentua-se que a Operação Artemis permitiu a emergência de condições positivas para a reconstrução efectiva do exército da RD Congo. Desta forma, ao invés

---

<sup>103</sup> “In brief, MONUC has to use both the stick and the carrot to induce compliance. The carrot, in fact, isolates the extremists, while the stick weakens them. Once the extremists are “neutralised”, the more moderate citizens will be able to occupy the public space and start again dreaming about a prosperous and peaceful Ituri.” (Sow, 2003: 214)

de um corpo militar somente vocacionado para a protecção pessoal de Mobutu, esta renovada instituição social incorpora em sua incumbência funcional o serviço à população civil.

Todavia, os desafios envolvidos na reconstrução do país igualmente abrangiam as dimensões locais que, por suas peculiaridades, não seriam menos instigantes. Criar uma polícia nacional integrada e construir umas forças policiais distribuídas por diversas localidades perpassa inevitavelmente pela pluralidade de actores, coordenação de esforços multinível, transferência de logística e equipamentos para garantir um procedimento adequado e eficaz à segurança pública. Uma intervenção que se estendeu, indubitavelmente, para além da simples ingerência nos conflitos armados entre as partes.

A Operação Artemis integra-se numa acção mais abrangente da União Europeia, que, aplicando políticas delineadas no âmbito da PESC, levou a cabo duas missões militares, a operação Artemis, aqui retratada, e a EUFOR RDC que teve lugar em 2006, na República Democrática do Congo. Também levou a cabo duas missões de Reforma do Sector da Segurança, a EUPOL Kinshasa (DRC), entre 2005 e 2007, e a EUSEC, lançada em Junho de 2005, com acção estendida até 30 de Setembro de 2013. Estas missões no âmbito da PESD são a face mais visível de o envolvimento da UE na RD Congo, onde se conjugam com a ajuda humanitária e ao desenvolvimento, suporte técnico e diplomático que, ao longo do tempo, tenderam a tornar-se mais alargados (Hoebeke, Carette, & Vlassenroot, 2007), prestando apoio na preparação das eleições, ou na reconstrução do sistema de justiça, enfim, parafraseando Sow, acenando com a cenoura e eventualmente usando o pau.

## **V. 2. Missão de apoio da UE à AMIS II: Darfur (Sudão)**

### **Contextualização histórico-geográfica**

O Darfur é uma região localizada no leste do Sudão com uma área aproximada à de Espanha e pensa-se que antes do começo do conflito aqui descrito teria uma população de aproximadamente 6 milhões de pessoas. Desde a independência do Sudão, em 1956, esta região tem seguido um padrão de desenvolvimento não-sustentado; com efeito as guerras por procuração entre o Sudão, Chade e Líbia, a ideologia da supremacia árabe veiculada por Muammar Gaddafi, bem como a fome dos anos 80 levaram à ruptura das estruturas sociais no Darfur. Por essa razão, desde os anos 80 até 2003, desenvolveu-se um conflito de “baixa intensidade”.

A Guerra em Darfur iniciou-se em 2003, embora se tenham relato momentos de tensão política anteriormente. Em 8 de Abril de 2004, o governo sudanês e as guerrilhas beligerantes aceitaram um acordo humanitário de cessar-fogo, no qual pediram o monitoramento da União Africana dando origem à missão AMIS I. A União Europeia já neste momento inicial apoiava a UA.

Entretanto, será em Outubro de 2004, dada a situação ainda frágil do lugar, que a UA estenderá seu mandato, e consequentemente, a finalidade do mesmo dando origem a AMIS II. Nesta nova missão a UA solicitará a continuidade do apoio europeu. O mandato europeu que se inicia então, terminará em Dezembro de 2007

No que concerne à descrição do conflito, tratou-se de um conflito entre guerrilhas (ao falarmos dos actores envolvidos), ou de uma guerra civil na acepção das Relações Internacionais. As partes beligerantes eram o governo sudanês e três grupos milicianos, que disputavam o controlo político-militar da região de Darfur; sendo dois deles contestatários das políticas governamentais, o Sudan Liberation Movement (SLM) e o Justice and Equality Movement (JEM).

Ambas as guerrilhas acusavam a administração de Omar al-Bashir de privilegiar sudaneses de origem árabe em detrimento aos cidadãos de outras etnias. A segunda guerra civil em Darfur teve, portanto, forte carácter étnico envolvido, sendo esta a razão invocada como procura de legitimação pelas forças dissidentes no cenário internacional. Na motivação da revolta contra al-Bashir, associaram-se as desigualdades sociais à promoção institucional do *apartheid*. A questão étnica também foi mobilizada pelo governo do Sudão ao procurar apoio político dos países árabes na arena global.

De facto, para reprimir a insurreição, o governo aliou-se ao Janjaweed, grupo de milicianos compostos por indígenas africanos arabizados e por árabes beduínos provenientes da região Rizeigat, ao norte do país. Apesar das declarações oficiais, a comunidade internacional constatou que o governo não somente foi conivente com as atuações do Janjaweed, como ainda garantiram assistência financeira e de armamento. Em oposição, os SLM e JEM compunham-se maioritariamente por povos não-árabes, sobretudo pertencentes às etnias Fur, Zaghawa e Masalit.

Outras medidas ainda fizeram parte da política de genocídio; salienta-se, o reforço de uma identidade sudanesa promovida pelo governo baseada na segregação dos povos tradicionais locais. O processo de construção da autonomia do recente país independente assentou-se no mito nacionalista das heranças inglesa e árabe. Nas palavras de John Hagan e Joshua Kaiser,

*The nationalist effendis were 'double agents' in ways that went beyond their mixture of British and Arab backgrounds. They on the one hand further saw themselves as a group apart and separate from 'native' Sudanese, but on the other hand they presented themselves as speaking for and protecting their fellow citizens. [...] Sudanization was advanced as a kind of nationalism in which the country's educated elites regarded themselves as 'guardians' of the general population, including African tribal groups in Darfur (Hagan & Kaiser, 2011: 4).*

Houve, assim, uma crescente etnicização da guerra. Os discursos de observadores presentes no terreno, incluindo diplomatas e jornalistas, reforçavam constantemente a polarização entre as identidades árabe e africana. Contudo, uma opinião divergente à dualização das identidades sudanesas, acentuando a peculiar diversidade existente em Darfur e a possibilidade de uma reconciliação nacional, foi defendida por Alex de Waal (2005: 181).<sup>104</sup>

Indicou-se ainda outra razão que teria impulsionado o conflito, a disputa pela posse da terra entre tribos semi-nómadas e grupos sedentarizados de tradição agrícola. Em consequência houve uma segregação dos primeiros, excluídos do acesso aos recursos naturais.

Aponta Prunier que

*the racial motivation and intent in Darfur to its land based environmental foundation, noting that the 1984 famine sharpened the divide between the nomadic herders and farmers and that now this dichotomy is superimposed on an Arab versus African dichotomy, with stateled agency (Prunier, 2005: 162).*

Assim, face às novas dimensões das guerras no século XXI, Taylor Owen propõe uma análise geograficamente referenciada da segurança humana (Owen, 2008: 36). A sua interpretação será que os factores ambientais são indispensáveis na compreensão de um conflito armado, bem como determinante na solução deste. A disputa pelos serviços ecológicos agrava-se com as mudanças climáticas, vulnerabilizando espaços de características socio-ambientais bastante frágeis; realidade que, aliás, se fez presente em Darfur:

*Desertification is an environmental hazard and challenge caused both by natural climate change and overgrazing and farming. Migration patterns were intensified by the severe drought and famine that plagued Sudan from 1980 through 1984. The UN (UNEP 2007) has reported that the reduction in rainfall alone has changed the natural environment, apart from and regardless of human factors. [...] Major clashes led While desertification, death, and displacement continue today in Darfur, the pace of the death and displacement,*

---

<sup>104</sup> “The racial characterization of the conflict in Arab-African terms is contested if not controversial, and it is important to emphasize that our focus is on the use of race as a socially constructed motivational tactic in Darfur” (Hagan & Kaiser, 2011: 8).

*at least for the moment, has slowed. Yet, the millions of Black Africans who have now been in Sudanese displacement and Chadian refugee camps for more than five years make genocide a continuing reality in Darfur. The tasks of explaining this persistent reality and enumerating its genocidal scale persist* (Hagan & Kaiser, 2011: 4-6).

A guerra em Darfur teve consequências funestas. A estimativa do número de mortos ronda entre os 170 mil e os 460 mil. Entretanto, quanto ao número de vítimas existem diferenças consideráveis: segundo a ONU, o contingente populacional deslocado chegaria a quase 3 milhões de pessoas; sendo para o governo sudanês, conforme fontes oficiais, por volta de 450 000 afectados.

#### **Decisões adoptadas pela União Europeia no âmbito da sua intervenção em Darfur**

Apesar da anterior repercussão internacional do conflito, no que concerne ao presente trabalho, cabe limitar a avaliação ao papel assumido pela União Europeia perante a guerra civil sudanesa. A actuação directa no terreno ocorreu no ano de 2005 em apoio à União Africana que, entretanto, já desenvolvia acção militar no terreno.

Contudo, a União Europeia já participava no conflito desde Janeiro 2004, provendo apoio político, financeiro e recursos humanos à União Africana. A consolidação deste auxílio no ano de 2005 deu-se com a aprovação do Conselho por meio do documento Acção Conjunta 2005/557/CFSP de 18 de Julho – o que ocorreu após solicitação de apoio do presidente da Comissão da UA –, reforçando o pacote de medidas civis e militares de apoio da UE à UA.

A missão europeia era, então, de carácter misto. Portanto, suas funções acumularam tanto actividades militares como aquelas que eram civis. A UA precisava urgentemente de 2000 militares, treino dos exércitos africanos, auxílio com transportes estratégicos e táticos, assistência no policiamento civil (Civilian Police Component CIVPOL), assistência técnica, envio de equipamentos e suprimentos, envio de observadores militares. O total de europeus em missão tangenciou o número de dezenas.<sup>105</sup>

Em complemento, a UE destinou à operação AMIS II o total de 300 milhões de euros através do Fundo de Apoio à Paz em África, em vigor de Junho de 2004 a Dezembro de 2007.

---

<sup>105</sup> <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eu-support-to-amis-%28darfur%29?lang=pt>

O mandato da UE para a acção durou dois anos e cinco meses, terminando em 31 de Dezembro de 2007. O término coincidiu com o momento em que a operação AMIS se tornou uma intervenção híbrida entre a ONU e a União Africana sob novo nome, a UNAMID, de acordo com a Resolução do CSNU 1769 (2007).

#### **Avaliação da intervenção da UE e recomendações**

O valor destinado a AMIS II foi insuficiente para o pagamento regular dos salários dos soldados africanos envolvidos no conflito. Assim, recomenda-se que a UE amplie o fundo destinado a situações de intervenção quando necessário. Recomenda-se também que a UE insista menos em treinamento para manutenção da paz dos soldados quando estes têm participação relevante em missões da ONU.

Outra falha apontada foi a ausência da coordenação entre UE-UA dos mecanismos mobilizados, sobretudo por meio de uma pluralidade de actores, bem como a ausência de clara definição das tarefas e competências.

Preferível ao mero suporte, a UE deve apostar em um trabalho de coordenação com a UA para futuras missões, pois, a ajuda financeira tem parca influência no processo de *decision-making*. Recomenda então a criação de mecanismos de controlo conjuntos, mas respeitando a soberania africana. Por fim, ampliar a institucionalização do diálogo UE-UA (Dari & al, 2012: 58). O intuito será fortalecer as contribuições que contribuam para a capacidade operacional da UA, numa perspectiva de longo termo e baseada no conceito de Força Africana de Alerta (Conselho da União Europeia, 2008: 13).

Apesar das críticas, há que ressaltar o reconhecimento dos pontos bem-sucedidos. Um deles é adequada aposta no princípio *African Solutions to African Problems*, pelo que a UE incentiva a UA tomar a liderança no processo de paz no continente, pois a efectividade das missões depende sem dúvida da aceitabilidade das medidas interventivas pelos destinatários.

### **V. 3. A Intervenção da União Europeia na Guiné-Bissau – Operação EU-SSR Guinea-Bissau**

#### **Contextualização geográfica e histórica**

A República da Guiné-Bissau é um pequeno país africano, situado na costa ocidental deste continente, com capital em Bissau, tendo declarado a independência em 24 de Setembro de 1973, esta só viria a ser reconhecida pelo país colonizador, Portugal, quase um ano depois, a 10 de Setembro de 1974. Tem fronteiras o Senegal e com a

Guiné-Conacri. Neste país, com 1,5 milhões de habitantes, vários grupos étnicos diferentes. O português é a língua oficial, usada pela administração pública e o crioulo guineense é o intermediário entre os vários grupos que falam várias línguas locais e dialectos. A cidade de Bissau, situada no oeste do país, com cerca de 400 000 habitantes, é a maior cidade do país. Desde a independência, até aos anos finais do século XX, viu o seu primeiro presidente, Luís Cabral ser derrubado por um golpe de Estado, em 1980, chefiado por João Bernardo Vieira (Nino Vieira), o qual suspendeu a Constituição e instaurou o Conselho da Revolução. Em 1989, Nino Vieira empreende alguma abertura do regime que culminaria nas eleições multipartidárias de 1994. Em 1998, o país mergulhou em sucessivas convulsões que o conduziram a uma instabilidade política que dura praticamente aos nossos dias e que criou as condições que levaram à intervenção da UE através da SSR Guinea Bissau. Naquele ano, o golpe militar protagonizado pelas forças lideradas por Ansumane Mané, derrubou Nino Vieira e mergulhou o país numa guerra civil que duraria até 1999. Nas eleições de 2000, Kumba Yalá é eleito como presidente do país, tendo vindo a ser deposto em 2003 por novo golpe militar. Em 2004 Ansumane Mané tenta nova sublevação e acaba por ser morto. Nino Vieira é eleito presidente da República nas eleições de 2005.

#### **A EU SSR Guinea-Bissau**

O governo da Guiné-Bissau, sob a presidência de João Bernardo Vieira, elaborou, em 2006, uma Estratégia Nacional de Segurança, sublinhando o compromisso para a implementação de uma Reforma do Sector da Segurança (RSS). Após uma missão conjunta da UE de recolha de informações, o Governo guineense, apresentou, em Setembro de 2007, um Plano de Acção para a Reestruturação e Modernização dos Sectores da Segurança e da Defesa e estabeleceu o enquadramento institucional para a sua implementação; no mesmo mês, o governo da Guiné-Bissau apresentou, com o apoio do Gabinete das Nações Unidas sobre as Drogas e o Crime, um Plano de Emergência para o Combate ao Tráfico de Drogas. Um relatório do Secretário-Geral da ONU, datado de 28 de Setembro de 2007, felicita o governo guineense pelas medidas positivas tomadas para a implementação da RSS, sublinhando, no entanto a incapacidade do país no combate ao tráfico de drogas, apelando ao apoio técnico e financeiro por parte de parceiros regionais e internacionais. Após uma segunda missão conjunta de observação, o Conselho Europeu considerou em Novembro de 2007 que uma acção no âmbito da RSS seria “apropriada, consistente e complementar ao Fundo de Desenvolvimento Europeu e outras actividades europeias” (Conselho Europeu,

2008). Em Dezembro do mesmo ano, o Conselho aprova o Conceito Geral para uma acção PESD de apoio à RSS da Guiné-Bissau. Em Janeiro, o governo daquele país enviou uma carta convidando a União Europeia para desenvolver uma missão RSS na Guiné-Bissau. Em 12 de Fevereiro, o Conselho aprovou uma missão no quadro da PESD de apoio à RSS na Guiné-Bissau que seria conhecida como EU SSR Guinea-Bissau.

Assim a missão compreenderia uma fase preparatória a começar em 28 de Fevereiro, com a fase de implementação a começar o mais tardar em 1 de Maio. A duração da missão seria de 12 meses a partir da declaração de capacidade inicial; a missão acabaria por ser prolongada, tendo durado 28 meses, com início efectivo em Junho de 2008, terminado em Setembro de 2010. O mandato da missão estabelecia que a EU SSR Guinea-Bissau devia oferecer às autoridades locais conselho e assistência sobre a Reforma do Sector da Segurança, de forma a criar condições para a implementação da Estratégia Nacional para a Reforma do Sector da Segurança, em colaboração estreita com outros actores europeus, internacionais e bilaterais. Estabelecia também objectivos específicos, tais como a operacionalização da Estratégia Nacional para a RSS, através da assistência no desenvolvimento de planos detalhados para a redução e reestruturação das Forças Armadas e das forças de segurança; a assistência para o desenvolvimento e articulação das necessidades para a criação de capacidades, incluindo treino e equipamento, facilitando a mobilização e compromisso dos doadores; avaliação do potencial e do risco para um compromisso continuado a médio prazo no apoio à implementação da RSS (cf. PRESS - EU Council Secretariat, 2010).

Tendo sido a primeira missão planeada inteiramente na sede da Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações, foi conduzida em parceria com a República da Guiné-Bissau, a qual mantinha a autoridade sobre o processo de Reforma do Sector de Segurança. A missão estava em linha com a Parceria Estratégica África-UE, adoptada em 8-9 de Dezembro de 2007, em Lisboa na cimeira UE-África. Tendo um orçamento de 7 810 000 euros<sup>106</sup> e integrando uma equipa de oito elementos internacionais e 16 elementos locais, a missão teve a participação de França, Portugal, Itália e Espanha. A missão consistia em conselheiros militares e civis que trabalhariam com o Exército, a Marinha, a Força Aérea, a Polícia Judiciária, a Polícia de Segurança

---

<sup>106</sup> Ao orçamento inicial de € 5 650 000, foram acrescentados € 1 530 000, correspondentes ao período de Dezembro de 2009 a Junho de 2010, e € 630 000, correspondentes ao período de Julho de 2010 a Setembro do mesmo ano.



Pública, o Ministério Público e com o Secretariado do Comité Director para o processo de RSS (cf. PRESS - EU Council Secretariat, 2010).

Desta forma, cumprindo o seu mandato, a missão assistiu as autoridades guineenses a preparar um pacote legislativo abrangente e documentos organizacionais para três áreas de actividade: a militar, a polícia e o Ministério Público. Particularmente, preparou-se a revisão e desenvolvimento do modelo legal das Forças Armadas e de Segurança, a definição das suas estruturas, o restabelecimento da ligação entre a Polícia Judiciária e a Interpol, o projecto para a Guarda Nacional, a revisão da lei orgânica do Ministério Público e do código de conduta dos magistrados (cf. PRESS - EU Council Secretariat, 2010).

Em Maio de 2010, a Assembleia Nacional da Guiné-Bissau aprovou o pacote legislativo da Reforma do Sector da Segurança, incluindo as leis orgânicas da Guarda Nacional e da Polícia de Segurança Pública e a lei de bases das Forças Armadas.

Na sequência dos acontecimentos de 1 de Abril de 2010, nos quais foram detidos ilegalmente vários líderes civis e militares, incluindo o primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior e o Chefe de Estado-Maior, Zamora Induta. A UE condicionou a continuação da missão PCSD ao retorno da ordem constitucional, ao respeito pelo Estado de Direito, à libertação de Induta e outros oficiais, bem como à apuração da responsabilidade legal e medidas disciplinares aos responsáveis pelos incidentes de 1 de Abril. Com a nomeação do oficial responsável pelos acontecimentos de 1 de Abril, António Indjai, como Chefe de Estado-Maior, a UE considerou que esse facto representava um retrocesso no processo de consolidação democrática e que deixavam de estar reunidas as condições para o lançamento de outra missão PCSD no país, tendo abandonado o país em Setembro de 2010 (cf. PRESS - EU Council Secretariat, 2010).

#### **Para uma avaliação da Operação EU SSR Guinea-Bissau**

Em artigo de Junho de 2009, já o “International Crisis Group”, intulado *Guinea-Bissau: Beyond Rule of the Gun*, publicado na Africa Briefings nº 61 alertava que os acontecimentos de Março e de Junho de 2009<sup>107</sup> “indicate[...] that, in current circumstances, the democratic process cannot cope with the rule of the gun, as well as

---

<sup>107</sup> Os acontecimentos de Março de 2009 referem-se ao atentado à bomba, no primeiro dia desse mês, no Quartel-General do Chefe-de Estado Maior das Forças Armadas, Batista Tagme na Wai, que o vitimou mortalmente. Na madrugada do dia seguinte, homens armados uniformizados assassinaram o Presidente da República, João Bernardo Vieira. Os acontecimentos de 5 de Junho referem-se ao assassinato de um antigo primeiro-ministro e candidato às eleições presidenciais de 28 do mesmo mês, Baciro Dabó, em sua casa, e ao homicídio de outro ministro, enquanto circulava de automóvel em Bissau, horas mais tarde (cf. International Crisis Group, 2009: 1-2).

*the extent to which the military's use of force has overwhelmed state institutions*” (International Crisis Group, 2009: 1). Os autores deste artigo salientam que estes acontecimentos estão ligados a uma profunda desconfiança e rivalidade no seio da classe política e militar guineense. Apesar dos motivos que levaram a estes incidentes não estarem oficialmente esclarecidos, apontam-se nesse artigo algumas hipóteses que podem ter estado na origem destes homicídios, entre os quais a rivalidade política, vinganças, interesses estrangeiros, a etnicidade ou a ligação de alguma elite militar guineense com o tráfico internacional de drogas. Assim, os autores sugerem a construção da estabilidade política através da desmilitarização do poder político, envolvendo as elites política e militar do país, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a ONU. Propõem, então, que a elite política reforme as forças armadas diminuindo o seu contingente, deixando de as invocar para resolver disputas. Sugere-se, também, que os militares devem compreender que o seu envolvimento na política apenas afecta a sua credibilidade e que os oficiais seniores devem equacionar a reforma antecipada ou candidatar-se a posições no âmbito de operações internacionais de manutenção de paz. Também se considera que a comunidade internacional deve enviar um sinal claro que o uso da força e os abusos aos direitos humanos são inaceitáveis, que se deve estabelecer uma força internacional para proteger as instituições e os políticos civis, como haviam proposto alguns antigos oficiais guineenses. Aventa-se igualmente que se devia negociar, com o novo presidente, o estabelecimento de uma comissão de inquérito aos assassinatos híbrida ou internacional, com o suporte da ONU. Finalmente, propõe-se que a Reforma do Sector de Segurança deveria ser mais bem coordenada entre a ONU e a UE, tendo para isso de ser identificado um país líder, possivelmente Portugal, ser criado um fundo de garantia e reduzir o número de doadores directos, bem como, o reforço do controlo do processo pela Guiné-Bissau, através do estabelecimento de uma Comissão Nacional com mais autonomia do que o Comité Director (International Crisis Group, 2009: 2).

Michela Telatin, em seu artigo de finais de 2009, “Questioning the EU SSR in Guinea-Bissau”, questiona aquela missão, concluindo que ao invés de tratar de uma Reforma do Sector da Segurança, embora use a terminologia definida pela OCDE, se trata de uma missão DDR (desarmamento, desmobilização, reintegração), complementada com a construção de novas prisões e acções de formação para o pessoal judiciário (Telatin, 2009: 33), facto que conclui a partir da análise semântica dos

documentos que servem de base à RSS, os quais se focam bastante na área militar, omitindo palavras como “desenvolvimento”, “democracia” ou “poder civil”.

Sebastian Bloching, refere, no seu artigo “Security Sector Reform Missions under CSDP: Addressing Current Needs”, que a EU SSR Guinea-Bissau foi a única missão que tendo por objectivo explícito reformar todas as principais instituições do Estado, não conseguiu cumprir a sua agenda ambiciosa (2011: 3-4). Nesse mesmo artigo, lamenta ainda que o Relatório Final desta missão não esteja acessível ao público, pois permitiria lançar um olhar sobre a boa planificação da missão por um lado e relatar os problemas durante as fases de instalação e operação, parcialmente devidos à falta de comprometimento por parte de alguns Estados-membros que não forneceram pessoal suficiente (2011: 13).

Bloching, no seu artigo “EU SSR Guinea-Bissau: Lessons Identified”, considera que a boa coordenação entre os Estados-membros da UE não garante o sucesso da implementação do mandato de uma missão PCSD, o da reforma do sector da segurança, afirmando que tal dependerá do interesse a longo prazo por parte dos que detém o poder na reforma do sector da segurança (2010: 4).

Este autor afirma que o sucesso do multilateralismo efectivo, tal como conceptualizado pela Estratégia Europeia de Segurança é posto em causa na Guiné-Bissau. Por essa razão, cita um oficial guineense que contrasta a eficiência da UE no que se refere à RSS e à cooperação para o desenvolvimento com a falta de iniciativas práticas da ONU, apesar da sua presença visível. Bloching questiona o papel de Joseph Mutaboba, Representante do Secretário-Geral da ONU em Bissau nos acontecimentos de 1 de Abril e ainda a sua relação com o ex-Chefe de Estado-Maior da Armada guineense, Bubo na Tchuto<sup>108</sup>, que viria, na sequência dos acontecimentos de 1 de Abril, a ser ilibado de todas as acusações que pendiam sobre si em Tribunal Militar, voltando ser nomeado Chefe de Estado-Maior da Armada. Bloching refere que estes factos são preocupantes porque os EUA apontam o envolvimento de Tchuto no tráfico internacional de drogas, designando-o por “*kingpin*”<sup>109</sup> (Bloching, 2010: 4-5).

Devido à falta de cumprimento, por parte do Governo da Guiné-Bissau, das exigências da UE, feitas na sequência dos factos de 1 de Abril, relatadas anteriormente,

---

<sup>108</sup> Tchuto fora acusado de traição por tentativa de golpe de Estado em 2008, tendo fugido para a Gâmbia; em Dezembro de 2009 é-lhe concedido refúgio nas instalações da ONU em Bissau. Aquando dos acontecimentos de 1 de Abril, foi libertado do edifício da ONU por soldados leais e envolveu-se nos acontecimentos liderados por António Indjai.

<sup>109</sup> Traduzível em português por “peça-chave” ou “chefe”.

a UE decidiu em 2 Agosto de 2010, terminar a missão em 30 de Setembro do mesmo ano; o porta-voz da UE para a EU SSR, Miguel Souza, terá declarado “[t]he lack of respect for the rule of law makes the EU’s work with the security forces in Guinea-Bissau impossible” (apud Bloching, 2010: 5). Contudo, terá havido críticas por parte da parlamentar europeia e ex-diplomata, Ana Gomes, que terá afirmado que o fim da missão era uma visão de curto alcance, devendo a missão ter permanecido para combater o tráfico de drogas e de seres humanos, assim como combater o terrorismo na região do Sahel. Esta parlamentar enfatizou ainda que a EU SSR teria tido maior impacto se a UE tivesse verbalizado com mais veemência as críticas aos comportamentos ilegais de figuras políticas e militares, tais como o tráfico de drogas, a intimidação e o assassinato (Bloching, 2010: 5).

Bloching ressalta ainda que o Governo da Guiné-Bissau tentou pressionar a presença da EU SSR no país, possivelmente devido ao afluxo de divisas que a permanência do pessoal europeu traria ao país e porque há interesse em reformar (i.e. reduzir) as forças armadas que podem desafiar directamente a posição das figuras políticas do país (2010: 5).

Para aquel autor, a EU SSR demonstrou a coordenação e a cooperação activa entre os diferentes órgãos da UE foi alcançada ainda antes da criação do SAEx. Por outro lado, esta missão pode enunciar as dificuldades sintomáticas para usar as missões PCSD como meio efectivo para alcançar objectivos bem definidos. Assim, devido à falta de interesse por parte das autoridades guineenses, assim como à falta de interesse da maior parte dos Estados-membros da UE, com a excepção de Portugal, a EU SSR só se tornou relevante nas últimas etapas da sua presença, o que fez que as ameaças feitas pela UE, na sequência dos acontecimentos de 1 de Abril, não provocasse o desequilíbrio necessário para que o Governo da Guiné impusesse o Estado de Direito e a primacia do poder democrático civil sobre os militares (Bloching, 2010: 6).

Assim, Bloching, partindo da experiência da Guiné-Bissau, considera que as missões da PCSD são um instrumento possível para Reforma do Sector da Segurança, desde que haja um comprometimento real e sustentado, por parte das autoridades nacionais, para permitir o envolvimento visível da UE, sem que esta comprometa os seus princípios. Em segundo lugar, tem de existir um comprometimento a longo prazo, por parte de um número suficiente de Estados-membros, no sentido de assegurar o financiamento da missão. Em terceiro lugar, deverá haver coordenação efectiva e cooperação da UE com outros actores que apoiam a RSS no terreno, especialmente com

a ONU, dado que os actores nacionais aproveitam qualquer sinal de desunião, para mobilizar os actores internacionais nos seus jogos de poder (Bloching, 2010: 7).

O Governo da Guiné-Bissau acabou por continuar a RSS, enquadrada no âmbito da CEDEAO, por sugestão da ONU, com a participação da CPLP, especialmente, de Angola. Quer Bloching (2010: 7-8), quer Olla Bello (2012: 5), sugerem que a UE, devido à falta de interesse dos seus Estados-membros, deve apoiar as organizações regionais, no caso a CEDEAO, na implementação da RSS na Guiné-Bissau, com o suporte da ONU, uma vez que os membros da CEDEAO são directamente afectados pela instabilidade política no país e pelo papel desempenhado pelo país como plataforma para o tráfico internacional de drogas, o que cria um foco de instabilidade regional.

Em 12 de Abril de 2012, na sequência da campanha para a eleição de um presidente que substituísse o presidente falecido, Malam Bacai Sanhá, os militares, comandados por altas patentes, levaram a cabo um golpe de Estado destituindo prendendo o Presidente interino Raimundo Pereira e o primeiro-ministro e candidato presidencial Carlos Gomes Júnior. Segundo os revoltosos, a motivação do golpe estaria relacionada com presença de 200 militares angolanos no país no âmbito da MISSANG (Missão Angolana de Apoio ao Sector Militar da Guiné-Bissau). Na sequência, foi nomeado um governo de transição, que o Conselho dos Negócios Estrangeiros da UE decidiu não reconhecer em decisão de 23 de Abril, tendo sido aplicadas medidas restritivas como a cessão do apoio à quele país. A missão angolana (MISSANG) retirou-se do país em Junho do mesmo ano.

#### **V. 4. Avaliação e análise comparativa**

Nos casos anteriormente analisados, se se focar a atenção nos objectivos específicos das missões, verifica-se que os objectivos delineados para a Operação Artemis e para a Missão de Apoio à AMIS II são cumpridos. No que diz respeito à missão EU SSR Guinea-Bissau é notório o insucesso no cumprimento dos objectivos.

No que se refere à operação Artemis foram identificados os seguintes pontos positivos: pacificação da cidade de Bunia, permitindo o regresso dos refugiados, a revitalização da economia e o funcionamento das instituições provisórias, previstas nos acordos. Permitiu também a preparação de uma nova Missão da MONUC.

Ainda assim, apesar do sucesso da operação registam-se algumas críticas, das quais se destacam as críticas às valências logística e de comunicações, aos reduzidos

espectros temporais e espaciais em que decorreu a missão. Também o facto de a missão não ter conseguido neutralizar todas as forças beligerantes e de não ter procedido à desmilitarização são objecto de reparos. Também a coordenação com a MONUC e o facto de a UE não ter disponibilizado os seus meios à ulterior missão da primeira são aspectos que são vistos como menos positivos no âmbito da operação Artemis.

No que se refere à Missão de apoio à AMIS II, destaca-se como positiva a aposta no princípio *African Solutions to African Problems*. No reverso da moeda, surgem críticas à coordenação entre a UE e a UA, por não existir uma clara definição de tarefas e competências de cada uma delas. Também a falta de verbas para o pagamento dos soldados africanos e a redundância dos seus treinamentos colhem reparos.

Em relação à EU-SSR Guiné-Bissau, apesar de se tecerem loas à sua planificação, o mesmo não se pode dizer em relação à sua instalação e operação. Assim, para além de não ter conseguido atingir os seus objectivos, há autores que defendem que aquela não é de uma reforma do sector da segurança, mas uma missão de desarmamento, desmobilização, reintegração. A falta de veemência por parte da UE na verbalização das denúncias de comportamentos ilegais por parte de personalidades políticas guineenses, o envolvimento de representantes de OI (como a ONU) em episódios da política local que favoreciam determinado bando e a falta de comprometimento de alguns Estados-membros da UE no envio de pessoal, são alguns dos factores que conduziram ao insucesso desta operação.

A um nível mais lato, é de referir que, quer as missões aqui estudadas tenham tido sucesso, cumprindo os seus objectivos imediatos, quer não, nenhuma delas pôs fim aos respectivos conflitos. Ainda assim, cabe referir que todas estas missões são delimitadas no tempo e no espaço e que os seus objectivos são também limitados. E desta forma, pode considerar-se que o objectivo da missão Artemis foi cumprido, *i.e.* conseguiu-se pacificar uma cidade e prepará-la para a chegada de forças mais musculadas da MONUC, entidade, essa, encarregada de desenvolver os programas de paz. Também, a missão de apoio à AMIS II foi bem-sucedida, tendo-se formado soldados africanos aptos a implementar políticas impositivas da paz e tendo-se apoiado financeira e logisticamente a UA no seu processo pacificar naquele território. Já na Guiné-Bissau a missão da UE foi mal sucedida, tendo no entanto deixado as sementes para que outros tipos de OI (como a CPLP e a CEDEAO) pudessem interessar-se e continuar os projectos que estavam a ser desenvolvidos em prol da paz. Assim, embora haja quem elogie a planificação da EU SSR Guiné-Bissau, o mesmo não se pode dizer

das fases de instalação e operação. O facto de a missão não conseguir ter atingido os seus objectivos deve-se, segundo as várias análises, à falta de veemência na verbalização das denúncias de comportamentos ilegais, ao pouco comprometimento de alguns Estados-membros em enviar pessoal. Também se realça, negativamente, a responsabilidade dos políticos e militares locais, do envolvimento e tomada de posição de representantes de outras OI (da ONU, nomeadamente) nos jogos de poder guineenses, o que dificultou a coordenação da UE com aquela instituição. Alguns autores também referem que apesar do nome, aquela não se tratava de uma missão de uma Reforma do Sector da Segurança (SSR), mas de uma missão de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração; a não disponibilização pública do relatório referente a esta missão é vista como sinal de falta de transparência.

Se a Operação Artemis e a missão de apoio à AMIS II mostram uma relação de complementaridade da UE com os parceiros multilaterais (ONU e UA), já a EU SSR Guiné Bissau mostra relações de concorrência entre a UE e a ONU.

As três missões aqui retratadas mostram que a UE tem capacidade de intervir de distintas formas em cenários de conflito, tendo capacidades, para além de algumas dificuldades logísticas pontuais técnicas e militares adequadas para levar a cabo essas intervenções. O principal óbice a intervenções mais assertivas da UE, no âmbito da PCSD, parece residir nos corredores de Bruxelas e nas estratégias individuais dos seus Estados-membros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho houve a intenção de apurar o papel que a União Europeia tem tido nas relações internacionais e a sua importância em várias áreas da esfera internacional, nomeadamente aspectos da segurança internacional.

Ao longo da história das Comunidades Europeias, os aspectos da segurança e da defesa foram assumindo distintas dimensões perante as várias circunstâncias geopolíticas e as vontades dos Estados europeus. Poder-se-á dividir a estratégia europeia de defesa e de segurança em duas grandes fases: a primeira, anterior à queda do muro de Berlim, e a segunda, posterior a este acontecimento que provocou o desmoronamento dos Estados socialistas do leste da Europa.

Em um primeiro momento, os Estados europeus preferiram organizar a sua defesa e segurança no âmbito da NATO, apesar da tentativa frustrada da Comunidade Europeia de Defesa e da constituição da União da Europa Ocidental, de natureza intergovernamental, uma vez que a principal ameaça era a URSS e seus aliados. No entanto, ainda durante este período, os Estados da Europa Ocidental começam a tentar coordenar a sua acção externa através da Cooperação Política Europeia, para responder assim a uma só voz a situações que ocorriam em outros pontos do globo.

Com as mudanças políticas ocorridas no leste da Europa, no final dos anos 80 e princípios dos anos 90 do século XX, as ameaças até então existentes desaparecem, surgindo novos desafios. Logo, coincidindo com as mudanças estruturais que transformam as Comunidades Europeias numa “União Europeia”, as políticas de segurança e de defesa são inscritas no segundo pilar – Política Externa e de Segurança Comum – do Tratado da União Europeia. Este conduzirá à definição de uma Política Europeia de Segurança e Defesa e a uma Estratégia Europeia de Segurança.

Desde os anos 90 do século XX que a União Europeia tem demonstrado vontade de assumir um papel cada vez mais interveniente em matéria de segurança. Desta forma, tem tentado criar políticas que propiciem uma actuação autónoma nestes domínios, para compensar, de alguma forma, a perda de interesse estratégico que até a esta altura a Europa tinha para os Estados Unidos, para responder o desequilíbrio de capacidades das várias partes no âmbito da Aliança Atlântica, para fazer respeitar a segurança colectiva e os direitos humanos através de missões exteriores, para além de promover um novo papel da União Europeia no mundo, mais completo, como verdadeira protagonista das relações internacionais. Por outro lado, consumada a integração económica da União



Europeia, havia que se “corrigir o desfasamento entre o gigantismo económico e a insignificância política da UE” (Tomé, 2006: 58) de forma a promover a integração europeia. Por fim, também a proliferação de crises na periferia da União Europeia, decorrentes da globalização, afectando esta entidade, transformando a PESC numa necessidade. De entre estes, os conflitos nos Balcãs e a incapacidade demonstrada pela União Europeia na sua resolução.

De facto, os problemas de segurança colectiva na União Europeia esbarram em concepções por vezes discrepantes dos seus Estados-membros, impedindo qualquer actuação em conjunto oportuna. Embora as soberanias na organização comunitária tenham sido mitigadas, sobretudo pós-Lisboa, a resistência à construção supranacional de políticas em campos tão sensíveis como a segurança e a defesa em nome da urgência dos interesses estatais dificultou até então todas as tentativas de consolidação de uma identidade europeia coerente que se fizesse presente na resolução de conflitos internacionais.

Mas, inegavelmente, valores e objectivos em abstracto são ainda consensualmente partilhados pelos Estados-membros. Será sobre este ponto de equilíbrio, reflectido nos tratados que gradualmente transformam a União Europeia, sobre os quais se erguerão as instituições europeias; cujo intento de funcionamento será primordialmente conciliar representação nacional e congruência comunitária para garantir pertinência, operacionalidade e eficácia das políticas em múltiplos sectores.

Partindo de uma estratégia que privilegia o *soft power* e o multilateralismo, a UE tem procurado manter relações económicas e políticas com um conjunto alargado de países e organizações internacionais. Para isso, a UE tem vindo a lançar um conjunto de parcerias estratégicas, nas quais se alicerçam entendimentos, na sua grande maioria respeitantes às relações económicas, nomeadamente acordos de comércio, transferência de tecnologia e questões energéticas e ambientais, mas também respeitantes à ajuda ao desenvolvimento e à cooperação. Estes entendimentos, também, têm em conta aspectos de segurança e defesa, especialmente quando são postos em causa os interesses económicos das partes, que cooperam no combate ao terrorismo, à pirataria ou promovendo a estabilidade regional. Contudo, apesar desta estratégia que vela pelos interesses económicos, ao estabelecer protocolos de cooperação com distintas organizações internacionais e regionais, participa activamente em operações civis e militares articuladas com estas de forma a contribuir para a paz e para a defesa dos direitos humanos, em consonância com a Carta das Nações Unidas.

No decorrer de uma grave crise, que ocorreu no âmbito da II Guerra do Congo, mais particularmente na Guerra de Ituri, a UE subscreveu um plano, inicialmente proposto por um dos seus Estados-membros, de intervenção militar numa região da RD Congo, enquadrada pelo capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A Operação Artemis, como viria a ficar conhecida a intervenção, permitiu pôr cobro a uma grave crise humanitária, em que as forças da Nações Unidas (da MONUC) no terreno foram superadas por conflitos étnicos entre milícias, que ameaçavam a população e as organizações humanitárias que aí actuavam, contra as quais não dispunham nem de mandato, nem de contingente, nem de equipamento suficientes para as conter. Desta forma, a rápida intervenção de 1800 militares da União Europeia permitiu tornar segura a cidade de Bunia e seus arredores de modo a proteger as populações e as organizações humanitárias e, no curto prazo de três meses, preparar no terreno a chegada de uma força mais robusta da MONUC. Ainda que tivesse recolhido várias críticas, nomeadamente no que diz respeito à disponibilização dos meios (especialmente aéreos e do serviço de informações) e à gestão da continuidade com as forças da MONUC que lhe sucederam, esta primeira missão militar da UE fora do espaço europeu, revelou-se um sucesso, atingindo satisfatoriamente os objectivos.

Em 2005, acedendo a um pedido da União Africana, a UE disponibilizou uma missão de apoio à operação AMIS II de manutenção de paz, conduzida pela primeira, no sentido de trazer uma solução à crise do Darfur, Sudão. Assim, a UE enviou para o terreno equipamentos, contribuiu para o planeamento, deu assistência técnica e enviou observadores militares, treinou os soldados africanos, ajudou nos transportes estratégicos e táticos assim como forneceu assistência e treino à polícia. Na avaliação desta missão apontaram-se como principais obstáculos ao seu sucesso, a falta de meios financeiros suficientes, a falta de coordenação entre a União Europeia e a União Africana, salientando-se, pelo lado positivo, a atribuição da liderança do processo de manutenção de paz à organização regional respectiva, neste caso a União Africana.

Em 2008, em resposta a um pedido do governo do país, a UE lançou a missão EU SSR Guiné-Bissau, com o objectivo de levar a cabo uma reforma do sector de segurança naquele na Guiné-Bissau. Esta missão visava a aconselhar as instituições locais na reforma do sector da segurança, especialmente a reestruturação e redução das Forças Armadas, a reorganização das forças policiais e sua articulação com a Interpol, assim como reformas e formação dos agentes da justiça, nomeadamente do Ministério Público. Foi elaborado um ambicioso pacote legislativo que viu algumas das suas

propostas serem aprovadas pela Assembleia Nacional guineense. No entanto, da UE afastou-se do processo devido ao não seguimento das suas recomendações pelo governo guineense no que toca reposição do Estado de Direito e da legitimidade democrática após um golpe de Estado. Assim, vozes críticas vêm nessa incapacidade da UE fazer valer as suas exigências um reflexo da tardia actuação desta, no âmbito a missão SSR, na condenação enérgica dos vários acontecimentos ilegais que decorreram naquele país. A isto, soma-se a falta de coordenação com a ONU, que neste caso quase resvalou numa rivalidade, tendo dado azo a algumas trocas de acusações, seguindo cada uma das organizações internacionais numa direcção diferente. Além disso, os actores nacionais revelaram pouco interesse, procurando favorecer os seus interesses particulares a partir da desarticulação entre UE e ONU; por outro lado, também os Estados-membros da UE revelaram desinteresse naquela missão.

Respondendo à questão levantada na introdução deste trabalho, conclui-se, em primeiro lugar, que a União Europeia, havendo vontade política consensual entre os seus membros, consegue dar resposta aos desafios que se lhe colocam no domínio da segurança e da defesa, quer seja prosseguindo as políticas denominadas como *Soft Power*, usando as suas potencialidades económicas e culturais para influenciar as políticas de países terceiros num determinado sentido, quer seja usando o chamado *Hard Power*, mobilizando a sua capacidade militar para garantir o cumprimento de objectivos internacionais pré-definidos.

Desta forma, a União Europeia ao utilizar o *Soft Power* garante uma influência assertiva na prevenção e na resolução de conflitos, encontrando e determinando as suas causas, contribuindo para o seu apaziguamento, sem, no entanto, deixar uma imagem negativa da UE perante os povos das regiões onde se realiza a intervenção que teria se recorresse sistematicamente à intervenção armada. Porém, esta forma de actuação é utilizada pontualmente quando todas as outras medidas falham. O *Soft Power*, tem capacidade para dar resposta à maior parte dos desafios que a política europeia de segurança, tendo no entanto que ser coadunado por uma capacidade de decisão político-militar vigorosa.

Enquanto actor internacional de segurança, a União Europeia deve estar atenta às novas concepções de conflito e às novas ameaças à segurança, actuando nos vários domínios. Só assim conseguirá manter um papel relevante, atraindo para os seus valores, consonantes com os partilhados pelas Nações Unidas, as lideranças políticas de países, tentando construir um mundo com menos riscos e ameaças.

Neste sentido, só uma política integrada, envolvendo vários campos de actuação pode ser eficaz em matérias de prevenção e resolução de conflitos, sendo fundamental a articulação das acções nos domínios político, diplomático, económico, cultural e militar. A invocação de “questões de segurança” para a intervenção militar em determinados territórios deve-se ao facto de, cada vez mais, as ameaças à segurança, tais como o terrorismo, a pirataria, o cibercrime, o branqueamento de capitais, os diversos tipos de tráfico se terem tornado em problemas transnacionais em que a violação dos direitos humanos, a surgimento de refugiados, as tentativas de genocídio, entre outros crimes contra a humanidade, requerem novas respostas que não se coadunam com o sistema vestefaliano. Por esta razão, em cumprimento de resoluções da ONU, cabe à UE intervir militarmente em cenários designados por aquela.

Como se viu ao longo deste trabalho, a União Europeia revelou-se ao longo da história um actor com pouca coesão interna no tocante à definição de uma política externa, uma vez que esta sempre dependeu dos interesses individuais dos seus Estados-membros. A soberania destes, cujos interesses e vontades se sobrepõem frequentemente à acção colectiva da União, tem por várias vezes impedido decisões unânimes e atempadas com vista à intervenção em conflitos. Nas últimas décadas, a UE tem feito um esforço para se tornar um actor relevante em matérias de segurança e de defesa promovendo uma integração institucional destes aspectos. Assim congregou esforços para que a arquitectura comunitária evoluísse ao criar instrumentos que facilitem a decisão, especialmente nas áreas da segurança e da defesa.

A UE enfrenta problemas e ameaças a nível interno e externo. Na sequência da recente crise económica, provocada pela ruptura do sistema financeiro, tem-se assistido ao surgimento de graves problemas económicos e sociais nos Estados-membros periféricos, que se começam a estender aos Estados-membros mais centrais, através de resgates da dívida ou de pressões migratórias, que pouco agradam à opinião pública destes últimos, que começa a atribuir importância política a partidos nacionalistas e eurocépticos, pondo em perigo mais de cinco décadas de construção europeia. Estes têm emergido e a sua acção na área de influência do poder parece conduzir a uma cada vez menor solidariedade e articulação entre Estados-membros, o que afectará seguramente as políticas de defesa e segurança, o que reforçará o dilema atrás referido entre soberania e acção colectiva. A nível externo, verificam-se tensões nos processos de democratização de países na orla da UE, no Norte de África e no Médio Oriente. Se a Tunísia parece levar o seu processo de democratização a bom porto, já a Síria é assolada

por uma terrível guerra civil. Quanto à Líbia e ao Egipto, a UE deverá encontrar estratégias para promover a democracia naqueles Estados, afastando os perigos de guerras civis, ou de qualquer tipo de regime não democrático. A Leste, há um gigante que disputa poder e influência com a UE, a Rússia: para além de haver tensões independentistas nunca bem resolvidas, como as da Abcásia, da Ossétia e da Transnístria, a crise ucraniana, despoletada em Novembro de 2013 pela reacção do povo ao adiamento da assinatura do Acordo de Associação com a UE por parte do governo, que temia sanções económicas por parte da Rússia, com quem a Ucrânia tem relações comerciais intensas. Por outro lado, o surgimento de um conjunto de actores mundiais, os BRIC, pode enfraquecer o papel mal consolidado da UE enquanto actor principal de segurança. Por sua vez, há um conjunto de problemas que a UE não pode descurar, como a segurança cibernética, a segurança marítima, a migração ilegal, o crime organizado e a segurança energética.

Contudo, as ambições do bloco europeu em matéria de segurança internacional colidem com as soberanias nacionais, tanto pela falta de uma voz única nesta matéria, como com a dificuldade em articular as políticas de defesa dos seus Estados-membros em direcção à optimização dos recursos, especialmente militares, o que origina ao mesmo tempo desperdícios e faltas.

No entanto, as recentes evoluções da arquitectura institucional europeia, mormente no que se refere à segurança e defesa, como a nova PCSD, o Alto-Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, as Cooperações Reforçadas na PESC, as Cooperações Estruturadas Permanentes e o reforço das competências da Agência Europeia de Defesa, o *pooling and sharing* parecem oferecer agilidade na tomada de decisão, rapidez na colocação de meios no terreno e coordenação dos recursos e meios dos vários Estados-membros, que não existia em missões anteriores.

No final de 2013, realizou-se um Conselho Europeu extraordinário para avaliar os progressos realizados na Política Comum de Segurança e Defesa, nomeadamente o que concerne à eficácia operacional, às capacidades de defesa e a uma indústria de defesa mais forte. Nas conclusões desse encontro, salienta-se que a UE tinha, à data, 7000 elementos destacados em doze missões civis e militares, apela-se ao melhoramento da eficiência e da eficácia da Abordagem Global da UE. Apela à flexibilização e projecção dos agrupamentos tácticos. Preconiza uma série de medidas

de cooperação com parceiros e de ataque a diversas ameaças, nomeadamente no âmbito da segurança cibernética e marítima.

No que diz respeito ao segundo aspecto, pede-se a optimização, para evitar redundâncias e colmatar insuficiências, garantindo interoperabilidade de forma a poder criar economias de escala. Mostra-se empenhado no melhoramento das capacidades, particularmente no desenvolvimento de aviões telepilotos, da capacidade de reabastecimento em voo, das comunicações por satélite, e da cibersegurança. Pede maior partilha de informações, transparências e convergência dos calendários e necessidades no planeamento da defesa, de modo a possibilitar uma cooperação mais sistemática. Elogia os progressos feitos nos modelos de cooperação no âmbito do CETA<sup>110</sup> e do Código de Conduta da Agência Europeia de Defesa sobre Mutualização e Partilha. Apela também ao reforço de capacidades civis.

Em relação ao terceiro vector, alega que a UE necessita de uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa (BITDE) mais integrada, sustentável, inovadora e competitiva para desenvolver e manter capacidades de defesa. Também apela ao bom funcionamento do mercado de defesa. Convida ainda ao estabelecimento de sinergias para que haja dupla utilização da investigação, i.e. para fins militares e civis. Pede o desenvolvimento de certificação e normalização para que se melhore a interoperabilidade. Promove a integração das PME na cadeia de abastecimento da defesa, reafirma a importância dos acordos sobre a segurança do abastecimento.

Cabe ao Conselho da União Europeia, à Comissão, à Alta Representante, à AED e aos Estados-membros implementarem as medidas propostas, cujo progresso será avaliado novamente em 2015 (Conselho Europeu, 2013).

Cabe concluir que a União Europeia tem potencialidades para ser um actor principal na segurança mundial. A sua principal arma é o “soft power”, no entanto carece resposta pronta para situações de crise, muito por culpa de processos de decisão demorados e por falta de prontidão, coordenação e alcance dos meios. É certo que no quadro das instituições europeias, têm sido feitas evoluções que agilizam o processo decisório e articulam os meios, especialmente os militares, para que a sua prontidão e alcance estejam disponíveis na hora da decisão.

---

<sup>110</sup> Comando Europeu do Transporte Aéreo.

## BIBLIOGRAFIA

- Agência Europeia para os Direitos Fundamentais. (s.d.). *About the FRA*. Obtido em 7 de Maio de 2014, de FRA: European Union Agency for Fundamental Rights: <http://fra.europa.eu/en/about-fra>
- Amado, L. (2013). A crise do espaço europeu. *Janus: anuário de relações exteriores*, 106-107.
- Anten, L. (2010). *Strengthening governance in a post-conflict district of Democratic Republic of Congo: a study of Ituri*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Babarinde, O., & Wright, S. (2010). The Millennium Development Goals: A New EU-Africa Strategic Partnership? *The Millennium Development Goals: A New EU-Africa Strategic Partnership?* (pp. 1-35). Bruges: UACES.
- Bach, D. (2010). The EU 's 'strategic partnership' with Africa: Model or Placebo? *GARNET Working Paper No. 80/10*, 1-11.
- Bailes, A. J., Haine, J.-Y., & Lachowski, Z. (2007). Reflections on the OSCE-EU Relationship. In OSCE, *OSCE 2007 Yearbook* (pp. 65-77). Hamburg: Centre for OSCE Research.
- Barrinha, A., Pinéu, D., Simão, L., Freire, M., Pureza, J., Richmond, O., et al. (2010). Nato at 60 plus: a critical assessment of its future; policy brief. *Oficina do CES*, nº 354, 1-16.
- Bello, O. (2012). The EU's approach to fragility in Guinea Bissau: Between Ambition and Coherence. *Policy Brief*, 1-6.
- Bindi, F., & Angelescu, I. (2010). Introduction. In F. Bindi (Ed.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World* (pp. 1 - 9). Washington: The Brookings Institution.
- Biscop, S. (2012). Main Themes of the ESS and Key Message for CSDP. In J. Rehr, & H.-B. Weissert (Eds.), *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union* (pp. 20 - 22). Vienna: European Security and Defence College / Collège Européen de Sécurité e Défense.
- Biscop, S., & Coelmont, J. (2010). Permanent Structured Cooperation in Defence. *Bruges Political Research Papers*, 1-25.
- Biscop, S., & Renard, T. (2010). The European Union as a Security Actor: Cooperative Multilateralism. *Security and Human Rights*, 12-17.
- Biscop, S., & Whitman, R. G. (Eds.). (2013). *The Routledge Handbook of European Security*. Oxon: Routledge.

- Bloching, S. (2010). EU SSR Guinea-Bissau: Lessons Identified. *European Security Review*, 1-10.
- Bloching, S. (2011). Security Sector Reform Missions under CSDP: Addressing Current Needs. In E. International Security Service, *Communicate, Coordinate and Cooperate: A series of papers on the A-Z of Cohering EU Crisis Management in the post-Lisbon Era* (pp. 1-31). Bruxelas: ISIS - Europe.
- Bono, G. (2005). Parliamentary oversight of EU external military operations: the roles of the British, French and Italian parliaments. In E. Barbé, & A. Herraz, *The role of Parliaments in European Foreign Policy* (pp. 15-37). Barcelona: Office of the European Parliament, Institut Universitari D' Estudis Europeus, FORNET.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (1999 - 2006). *The European Union As a Global Actor*. Oxon - New York: Routledge.
- Brown, M. E., Coté Jr., O. R., Lynn-Jones, S. M., & Miller, S. E. (Edits.). (1998). *Theories of War and Peace: An International Security Reader*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Caldwell, D., & Jr., R. E. (2006). *Seeking security in an insecure world*. Lanham & Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Cameron, F. (1999). *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past Present and Future*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Caprile, A., & Douaud, A. (06 de 2011). *Relações com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico: das Convenções de Iaundé e de Lomé ao Acordo de Cotonu*. Obtido em 05 de 08 de 2013, de Parlamento Europeu / Sobre o Parlamento:  
[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.5.4.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html)
- Carvalho, V. (Janeiro-Março de 1996). Da regionalização de Portugal e da NATO. *Nação e Defesa*, Ano 21; Nº 77, 23-31.
- Chryssochoou, D. N. (1999). *Theory and Reform in the European Union*. Manchester: Manchester University Press.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2008). *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Para uma parceria estratégica UE-México*. Bruxelas: Comissão da Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia. (29 de Agosto de 2012). *Regional cooperation*. Obtido em 14 de Maio de 2014, de Development and Cooperation:  
[http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation/index_en.htm)



Comissão Europeia. (s.d.). *Human Rights and Democracy*. Obtido em 7 de Maio de 2014, de Desenvolvimento e Cooperação - Europaïd:  
[http://ec.europa.eu/europaïd/what/human-rights/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europaïd/what/human-rights/index_pt.htm)

Comissão Europeia. (29 de Setembro de 2010). *Acordos de Parceria e Cooperação (APC): Rússia, Europa Oriental, Cáucaso Meridional e Ásia Central*. Obtido em 13 de Maio de 2013, de Europa: Sínteses de legislação da UE:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17002\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_pt.htm)

Comissão Europeia. (s.d.). *Glossário: Missões de Peterberg*. Obtido em 18 de Maio de 2014, de Europa: Sínteses de legislação da UE:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/petersberg\\_tasks\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_pt.htm)

Comissão Europeia. (08 de Setembro de 2011). *Declaração de Barcelona e parceria euro-mediterrânica*. Obtido em 12 de Maio de 2013, de Europa: Sínteses de legislação da UE:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15001\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_pt.htm)

Comissão Europeia. (08 de Março de 2011). *Europa: sínteses de legislação da UE*. Obtido em 04 de Maio de 2013, de Acordo de Cotonu:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/african\\_caribbean\\_pacific\\_states/r12101\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_pt.htm)

Comissão Europeia. (31 de Agosto de 2011). *Parcerias europeias com os Balcãs Ocidentais*. Obtido em 14 de Maio de 2013, de Europa: Sínteses da legislação da UE:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18008\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_pt.htm)

Comissão Europeia. (2011a). *Relatório Anual sobre as Políticas de Desenvolvimento e Ajuda Externa da União Europeia e respectiva execução em 2010*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia. (11 de Março de 2011b). *Agência Europeia de Defesa*. Obtido em 22 de Abril de 2013, de Europa: sínteses de legislação da UE:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_e\\_sdp\\_implementation/r00002\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_e_sdp_implementation/r00002_pt.htm)

Comissão Europeia. (18 de Agosto de 2011c). *Comité politique et de sécurité (COPS)*. Obtido em 20 de Abril de 2013, de Europa: Synthèses de la législation de L'UE:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_e\\_sdp\\_implementation/r00005\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_e_sdp_implementation/r00005_fr.htm)

[Conselho da União Europeia]. (11 de Dezembro de 2008). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. Obtido em 29 de Dezembro de 2012, de

Conselho da União Europeia:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf)

Conselho da União Europeia. (s.d.). *EU Operations*. Obtido em 15 de Abril de 2013, de European Union External Action: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations>

Conselho da União Europeia. (2005). *Estratégia antiterrorista da União Europeia: prevenir, proteger, perseguir, responder*. Bruxelas.

Conselho da União Europeia. (13 de Abril de 2007). *Estratégia contra a Proliferação de Armas de Destruição Maciça*. Obtido em 18 de Abril de 2013, de Europa: sínteses de legislação da UE: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/133234\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/133234_pt.htm)

Conselho da União Europeia. (2008). *Lessons from the EU civilian-military supporting action to the african mission in the Darfur region of Sudan (AMIS) and recommended action*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Conselho da União Europeia. (11 de Dezembro de 2008). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. Obtido em 29 de 12 de 2012, de Conselho da União Europeia: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf)

Conselho da União Europeia. (25 de Junho de 2012). *Consilium*. Obtido em 7 de Maio de 2014, de Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf)

Conselho da União Europeia . (2014). *Factsheet – EU-Africa relations*. Brussels: General Secretariat of the Council - Press Office.

Conselho da União Europeia. (2014). *Factsheet: EU-Russia summit*. Brussels: General Secretariat of the Council - Press Office.

Conselho de Segurança das Nações Unidas. (28 de Maio de 2003). Letter dated 15 May 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council . (S/2003/574). Nova Iorque.

Conselho de Segurança das Nações Unidas. (30 de Maio de 2003). Security Council Authorizes Interim Force in Bunia, Democratic Republic of Congo, until 1 September. *Press Release SC/7772*. Nova Iorque.

- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (30 de Maio de 2003). Security Council Resolution 1484 (2003) on the situation concerning the Democratic Republic of the Congo. (S/RES/1484). Nova Iorque. Obtido em 16 de Agosto de 2014, de Refworld: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3f45dbe77>
- Conselho Europeu. (19 de Setembro de 2012). *Aprofundamento das relações com a África do Sul*. Acesso em 15 de Maio de 2014, disponível em Conselho Europeu: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/deepening-the-relationship-with-south-africa?lang=pt>
- Conselho Europeu. (2003). *A secure Europe in a better World: European security strategy*. Bruxelas.
- Conselho Europeu. (2003b). *Uma Europa segura num mundo melhor: Estratégia europeia em matéria de segurança*. Bruxelas.
- Conselho Europeu. (14 de Fevereiro de 2008). Council Joint Action 2008/112/CFSP. *Official Journal of the European Union*. Bruxelas.
- Conselho Europeu. (30 de Abril de 2008). *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Acesso em 15 de Agosto de 2014, disponível em Conselho Europeu: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.pt08.pdf>
- Conselho Europeu. (2013). *Parte I, pontos 1-22 das conclusões do Conselho Europeu*. Bruxelas: Conselho Europeu.
- Dari, E., & al, e. (2012). *CSDP missions and operations: lessons learned processes*. Brussels: União Europeia.
- Davidshofer, S. (2009). *State-of-the Art Review of Scholarly Research on the CFSP/EDSP and the Shifting Nature of the External Border*. Oslo: PRIO International Peace Research Institute.
- Deighton, A. (2003 / 2005). The European Security and Defense Policy. In J. H. Weiler, I. Begg, & J. Peterson, *Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals* (pp. 275-296). Oxford: Blackwell Publishing.
- Delegação da União Europeia em Cabo Verde. (s.d.). *Política Europeia de Vizinhança*. Obtido em 05 de Maio de 2013, de Delegação da União Europeia em Cabo Verde: [http://eeas.europa.eu/delegations/cape\\_verde/what\\_eu/neighbourhood\\_policy\\_ea\\_stern\\_partnership/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/cape_verde/what_eu/neighbourhood_policy_ea_stern_partnership/index_pt.htm)
- Delegation of European Union to Israel. (s.d.). *EU, Mediterranean and Middle East*. Obtido em 15 de Maio de 2013, de Delegation of European Union to Israel: [http://eeas.europa.eu/delegations/israel/eu\\_med\\_mideast/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/israel/eu_med_mideast/index_en.htm)

- Dixit, A. (2006). Predatory states and failing states: an agency perspective. *CEPS working paper*, 1-62.
- Dobbins, J., Jones, S. G., Crane, K., Chivvis, C. S., Radin, A., Larrabee, F. S., et al. (2008). *Europe's Role in Nation-Building: From the Balkans to the Congo*. Santa Monica, Arlington, Pittsburg: Rand Corporation.
- Dudouet, V. (2011). Nonstate Armed Groups and the Politics of Postwar Security Governance. In M. A. Civic, & M. M. (eds.), *Monopoly of Force: The Nexus of DDR and SSR* (pp. 3-26). Washington: National Defense University Press.
- Emerson, M. (2005). EU-Russia: Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy. *CEPS Policy Briefs*, 1-4.
- European Commission. (28 de Fevereiro de 2013). *EU and WTO*. Obtido em 16 de Maio de 2013, de Trade: <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-and-wto/>
- European Communities. (2009). *Security and defence policy*. Obtido em 27 de Abril de 2013, de European Parliament: [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/relations/cfsp/article\\_7233\\_en.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/cfsp/article_7233_en.htm)
- European Defence Agency. (2005-2013). *Pooling and Sharing*. Obtido em 13 de Maio de 2013, de European Defence Agency: <http://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/pooling-and-sharing>
- European Union. (Agosto de 2009). *European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management*. Obtido em 13 de Maio de 2013, de EU Council: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf)
- European Union External Action. ([2014] a). *Ongoing missions and operations*. Obtido em 8 de Março de 2014, de European Union External Action: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)
- European Union External Action. ([2014]b). *Completed missions and operations*. Obtido em 8 de Março de 2014, de European Union External Action: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm)
- European Union External Action. (s.d.). *The EU and the G20*. Obtido em 16 de Maio de 2013, de European Union External Action: [http://eeas.europa.eu/g20/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/g20/index_en.htm)
- European Union External Action. (s.d.). *The EU and the Middle East Peace Process*. Obtido em 15 de Maio de 2013, de European Union External Action: [http://eeas.europa.eu/mepp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/mepp/index_en.htm)

European External Action Service. (s.d.). *Structure, Instruments and Agencies*. Obtido em 29 de Abril de 2014, de European External Action Service: <http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/>

European Union External Action. (s.d.). *EU-US Co-operation by Sector*. Acesso em 15 de Maio de 2014, disponível em European Union External Action: [http://eeas.europa.eu/us/sector\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/us/sector_en.htm)

European Union External Action. (s.d.). *United States of America*. Acesso em 15 de Maio de 2014, disponível em European Union External Action: [http://eeas.europa.eu/us/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/us/index_en.htm)

Eyal, J. (2004). European Defence: Ilusion Continued. In V. C. Browne, *European Union: Encyclopedia and Directory 2005* (pp. 240 - 247). London and New York: Europa Publications.

Faria, F. (2004). Crisis management in sub-Saharan Africa - the role of the European Union. *Occasional paper*, 1-67.

Folgôa, C., & Palma, E. (2001). A UE e o Mediterrâneo. *Janus*, 24-25.

Fontanel, J., & Chatterji, M. (Edits.). (2008). *War, Peace, and Security*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Freire, M. R., & Duarte, P. L. (2009). A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: Riscos e expectativas. *e-cadernos do CES*, 6-23.

Galser, C. L. (1994). Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. *International Security*, 50 -90.

Geeraerts, G., Pauwels, N., & Remacle, É. (Edits.). (2006). *Dimensions of Peace And Security: A Reader*. Brussels: P. I. E. - Peter Lang S.A.

George, S. (1996/1997). *Politics and policy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Ginesotto, N. (2003 / 2005). New World, New ESDP. In J. H. Weiler, I. Begg, & J. Peterson, *Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals* (pp. 297 - 300). Oxford: Blackwell Publishing.

Grevi, G., & Khandekar, G. (s.d.). *Mapping EU strategic partnerships*. FRIDE.

Hagan, J., & Kaiser, J. (2011). The displaced and dispossessed of Darfur: explaining the sources of a continuing explaining the sources of a continuing. *The British Journal of Sociology*, 1-25.

- Hendrickson, R. C., Strand, J. R., & Kyle, R. L. (2007). Operation Artemis and Javier Solana: EU Prospects for a Stronger Common Foreign and Security Policy. *Canadian Military Journal*, 35-42.
- Héritier, A. (2001). Overt and Covert Institutionalization in Europe. In A. S. Sweet, N. Fligstein, & W. Dandholz, *The Institutionalization of Europe* (pp. 56-70). Oxford: Oxford University Press.
- Hill, C., & Smith, M. (2008). International Relations and the European Union: Themes and Issues. In C. Hill, & M. Smith (Edits.), *International Relations and the European Union* (pp. 3-20). Oxford: Oxford University Press.
- Hillebrand, J. (2008). The EU and China: the impact of EU policy on the human rights situation in the People's Republic of China. *The EU and China: the impact of EU policy on the human rights situation in the People's Republic of China; Seminar Paper* (pp. 1 - 24). Norderstedt: GRIN Verlag.
- Hoebeke, H., Carette, S., & Vlassenroot, K. (2007). *EU support to the Democratic Republic of Congo*. Brussel: Centre d'analyse strategique.
- Holt, V., Taylor, G., & Kelly, M. (2009). *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations. Peacekeeping Best Practices Section. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Policy and Development Studies Branch.
- Homan, K. (2007). Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo. In A. Ricci, & E. Kytömaa, *Faster and more united?: the debate about Europe's crisis response capacity* (pp. 151-155). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities .
- International Crisis Group. (2009). Guinea-Bissau: Beyond Rule of the Gun. *Africa Briefings*, 1-19.
- Kelleher, C. M. (2012). *Cooperative Security in Europe: New Wine, New Bottles*. College Park: Center for International and Security Studies at Maryland.
- Kistersky, L. (1996). *New Dimensions of the International Security System after the Cold War*. Stanford: Center for International Security and Arms Control - Stanford University.
- Klein, J. (2008). Lectures: Security and defence policy in the European Union. *Politique étrangère*, 186-189.
- Leitão, A. R. (2013 A). O "roteiro" da PCSD para 2012-2013. *Janus: anuário de relações exteriores*, 168-169.

- Leitão, A. R. (2013 B). Europa da Defesa: realidades e enigmas. *Janus: anuário de relações exteriores*, 162-163.
- Lima, B. P. (2009). As relações entre a NATO e a União Europeia pós-11 de Setembro. *Relações Internacionais*, 87-99.
- Lindstrom, G. (2004). On the ground: ESDP operations. In N. Gnesotto, *EU Security and Defence Policy: The First Five Years* (pp. 111-130). Paris: Institute for Security Studies.
- Lucas Pires, F. (1992). *Tratados que Instituem a Comunidade e a União Europeias*. Lisboa: Aequitas / Editorial Notícias.
- Lynch, D. (2005). The Security Dimension of the European Neighbourhood Policy. *The International Spectator*, 33-43.
- MacLeod, I., Hendry, I. D., & Hyett, S. (1996 / 1998). *The External Relations of the European Communities*. Oxford: Clarendon Press.
- Mandelson, P. (20 de Abril de 2007). The EU and Russia: our joint political challenge. *Speech by Peter Mandelson*. Bolonha.
- Martins, A. M. (2011). *Ensaio sobre o Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- Mearsheimer, J. J. (1990). Back to Future: Instability of Europe After the Cold War. *International Security*, 5 - 56.
- Mertus, J. (2000). Reconsidering the legality of humanitarian intervention: Lessons from Kosovo. *William and Mary Law Review*, 1743-1787.
- Mesquita, M. J. (2011). *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Michael, E. S. (2001). The Quest for Coherence: Institutional Dilemmas of External Action from Maastricht to Amsterdam. In A. S. Sweet, N. Fligstein, & W. Dandholz, *The Institutionalization of Europe* (pp. 171-193). Oxford: Oxford University Press.
- Mirabile, A. (2009). Sino-European strategic partnership: has the honeymoon phase moved on to marriage crisis? Overview over the development, recent trends and future scenarios of EU-China relations. *Sino-European strategic partnership: has the honeymoon phase moved on to marriage crisis? Overview over the development, recent trends and future scenarios of EU-China relations; Seminar Paper* (pp. 1-41). Norderstedt: GRIN Verlag.
- Monteiro, N. S. (Maio de 2011). O Tratado de Lisboa, a “Europa da defesa” e a “Europa azul”. *Revista Militar*, pp. 723-751.

- Moura, T. (2004). Novíssimas guerras, novíssimas pazes - Desafios conceptuais e políticos. *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs.
- Nye, J. S. (2006). Soft power and European-American affairs. In T. L. Ilgen, *Hard power, soft power and the future of transatlantic relations* (pp. 25-38). Hampshire / Burlington: Ashgate .
- Nzongola-Ntalaja, G. (2002). *The Congo: From Leopold to Kabila: A People's History*. London: Zed Books.
- Owen, T. (2008). Measuring human security - Methodological challenges and the importance of geographically referenced determinants. In P. H. Liotta, D. A. Mouat, W. G. Kepner, & J. M. Lancaster, *Environmental Change and Human Security: Recognizing and Acting on Hazard Impacts* (pp. 35-64). Dordrecht: Springer.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico OCDE. (s.d.). *Aid statistics*. Obtido em 5 de Maio de 2014, de OECD: Better Policies for Better Lives: <http://www.oecd.org/dac/stats/>
- Pansa, A. (2009). European defence or defence of Europe? In S. Micossi, & G. L. Tossato (Edits.), *The European Union in the 21st century* (pp. 162 - 181). Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Parlamento Europeu (2013) *Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de novembro de 2013, sobre a execução da Política Comum de Segurança e Defesa (com base no Relatório Anual do Conselho ao Parlamento Europeu sobre a Política Externa e de Segurança Comum) (14605/1/2012 – 2013/2105(INI))*. Obtido em 17 de Agosto de 2014 de Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0513+0+DOC+XML+V0//PT>.
- Patrício, R. d. (2009). *Uma visão do projecto europeu: história, processos, dinâmicas*. Coimbra: Almedina.
- Pereira, P. C., & Menezes, L. C. (2005). Enquadramento Internacional. In J. M. Nogueira, *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos - Instituto da Defesa Nacional.
- Pérez-Bustamante, R., & Uruburu Colsa, J. M. (2005). *Cronologia da União Europeia*. Lisboa: Associação Académica da Universidade Independente.
- Phinnemore, D., & Lee, M. (2002 / 2004). *A Dictionary of the European Union*. London and New York: Europa Publications.



- Pottier, J. (23-25 de Setembro de 2003). *Emergency in Ituri, DRC: Political Complexity, Land and Other Challenges in Restoring Food Security*. Obtido em 16 de Dezembro de 2012, de Food and Agriculture Organization of the United Nations: <http://www.fao.org/crisisandhunger/root/pdf/pottier.pdf>
- PRESS - EU Council Secretariat. (Julho de 2009). *EU Council - ESDP*. Obtido em 12 de Maio de 2012, de EU Council: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090720%20Factsheet%20capacities%20militaires%20EN.pdf>
- PRESS - EU Council Secretariat. (Setembro de 2010). *EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU)*. Obtido em 22 de Maio de 2013, de European Union External action: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/100930%20FACTSHEET%20EU%20SSR%20Guinea-Bissau%20-%20version%2012\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100930%20FACTSHEET%20EU%20SSR%20Guinea-Bissau%20-%20version%2012_EN.pdf)
- Prunier, G. (2005). *Darfur: The Ambiguous Genocide*. Nova York: Cornell University Press.
- Pureza, J. M. (1996). Organizações internacionais e segurança internacional: velhos modelos, novos desafios. *Nação e Defesa, Ano 21; Nº 77*, Janeiro-Março.
- Renard, T. (2011). *The treachery of strategies: a call for true EU strategic partnerships*. Brussels: Academia Press; Egmont – The Royal Institute for International Relations.
- Rodt, A. P. (2012). EU performance in military conflict management. In R. Whitman, & S. Wolff, *European Union as a Global Conflict Manager* (pp. 169-188). Oxon / New York: Routledge.
- Rudzit, G. (2005). O debate teórico em segurança internacional: Mudanças frente ao terrorismo? *Civitas*, 297-323.
- Sacchetti, A. E. (Janeiro-Março de 1996). Reestruturação da NATO. *Revista Nação e Defesa, Ano 21, nº 77*, 11 - 20.
- Schake, K. (2003 / 2005). Rethoric and Reality. In J. H. Weiler, I. Begg, & J. Peterson, *Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals* (pp. 301 - 306). Oxford: Blackwell Publishing.
- Serviço de Acção Externa da UE. (s.d.). *EU-Asia factsheet*. Obtido em 14 de Maio de 2013, de European Union External Action: [http://www.eeas.europa.eu/asia/docs/eu\\_in\\_asia\\_factsheet\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/asia/docs/eu_in_asia_factsheet_en.pdf)
- Silva, A. M. (2010). *A História da Unificação Europeia: A Inegração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

- Smith, M. (2004). The External Relations of the European Union. In V. C. Browne, *European Union: Encyclopedia and Directory 2005* (pp. 204 - 212). London and New York: Europa Publications.
- Smith, M. E. (2001). The Quest for Coherence: Institutional Dilemmas of External Action from Maastricht to Amsterdam. In A. S. Smith, N. Fligstein, & W. Dandholz, *The Institutionalization of Europe* (pp. 171 - 193). Oxford: Oxford University Press.
- Smith, S. J. (2010). EU-NATO Cooperation: A case of institutional fatigue? *EU-NATO Cooperation: A case of institutional fatigue?* (pp. 1-25). Bruges: UACES.
- Sow, A. (2003). Achievements of the interim emergency multinational force and future scenarios. In M. Malan, & J. G. Porto, *Challenges of peace implementation: The UN mission in the Democratic Republic of Congo* (pp. 209-221). Pretoria: Institute for Security Studies.
- Stone, M. (2009). Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis. *Security Discussion Papers*, 1-11.
- Sweet, A. S., Fligstein, N., & Dandholz, W. (2001). The Institutionalization of European Space. In A. S. Sweet, W. Dandholz, & N. Fligstein, *The Institutionalization of Europe* (pp. 1-28). Oxford: Oxford University Press.
- Tardy, T. (2013). *Partnering in crisis management: Ten years of UN-EU cooperation*. European Union for Security Studies.
- Telatin, M. (2009). Questioning the EU SSR in Guinea-Bissau. *Portuguese Journal of International Affairs*, 27-35.
- Tiilikainen, T. (1998). Does Europe need a common identity? A comment upon the core problems of the CFSP. In M. Koskeniemi, *International law aspects of the European Union* (pp. 19-25). The Hague: Kluwer Law International.
- Tomé, L. (2006). Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – progressos e dilemas. *Mama Sume, Revista da Associação de Comandos*, 57-65.
- Tomé, L. (Outono de 2010). *Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais*. Obtido em 19 de Janeiro de 2013, de JANUS.NET e-journal of International Relations, N.º 1:  
[http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo\\_pt/pt\\_vol1\\_n1/pt\\_vol1\\_n1\\_art3.html](http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art3.html)
- Tomé, L. (2013). Pooling and Sharing europeu: processo, necessidade e dilemas. *Janus: anuário de relações exteriores*, 166-167.
- União Africana. (2004). *Strategic Plan of the African Union Commission - Volume 1: Vision and Mission of the African Union*. Abis Adaba.

- União Europeia. (08 de Fevereiro de 2013). *Alargamento*. Obtido em 7 de Maio de 2013, de União Europeia: [http://europa.eu/pol/enlarg/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/enlarg/index_pt.htm)
- União Europeia. (1999). *Estratégia Comum da União Europeia de 4 de Junho de 1999 em relação à Rússia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, série L, nº 158.
- União Europeia. (26 de Abril de 2007). *Reforçar a Política Europeia de Vizinhança*. Obtido em 05 de 02 de 2014, de Europa: sínteses de legislação da UE: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17100\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17100_pt.htm)
- União Europeia. (13 de Maio de 2013). *Desenvolvimento e cooperação*. Obtido em 17 de Maio de 2013, de União Europeia: [http://europa.eu/pol/dev/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_pt.htm)
- União Europeia. (1 de Setembro de 2011). *UE-China: aproximação dos parceiros, aumento das responsabilidades*. Acesso em 15 de Maio de 2014, disponível em Europa: Sínteses de Legislação da União Europeia: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/asia/r14208\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/asia/r14208_pt.htm)
- União Europeia. (8 de Abril de 2014). *Política externa e de segurança*. Obtido em 5 de Maio de 2014, de União Europeia: [http://europa.eu/pol/cfsp/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/cfsp/index_pt.htm)
- União Europeia. (s.d.). *A União Europeia e os Direitos Humanos*. Obtido em 7 de 5 de 2014, de União Europeia: Acção Externa: [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/index_pt.htm)
- União Europeia. (s.d.). *Vizinhança (Política de)*. Obtido em 5 de 2 de 2014, de Europa : Sínteses da legislação da UE: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/neighbourhood\\_policy\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/neighbourhood_policy_pt.htm)
- United Nations - Department of Peacekeeping Operations/ Department of Field Support. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: United Nations Secretariat.
- United Nations Peacekeeping. Peacekeeping Best Practices Unit. Military Division. (2004). *Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force*. United Nations Peacekeeping.
- United Nations. (2013). *Peacekeeping Statistics*. Obtido em 6 de Fevereiro de 2014, de United Nations Peacekeeping: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/>
- United Nations Regional Information Centre for Western Europe. (2007). *How the European Union and the United Nations cooperate*. Berlim: H. Heenemann.

- United Nations; Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. (2009). *A Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. New York.
- United Nations; Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. (2011). *The New Horizon Initiative: Progress Report nº2*. New York.
- United Nations; Peace and Security Section, United Nations Department of Public Information. (2006). *Major peacekeeping operations: DR Congo: Robust posture hastens political process*. Obtido em 18 de Novembro de 2012, de Year in review 2005:  
<https://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/2005/congo.htm>
- United Nations. (2013). *Millennium Development Goals – A strong engagement*. Acesso em 16 de Maio de 2014, disponível em United Nations Brussels: Paertenering with European Union: <http://www.unbrussels.org/mdgs--a-strong-engagement-from-europe.html>
- Van Evera, S. (1998). Offense, Defense, and the Causes of War. *International Security*, 5 - 43.
- Van Langenhove, L., & Maes, L. (5 de Agosto de 2012). *The Role of the EU in Peace and Security*. Obtido em 11 de Abril de 2013, de United Nations University: <http://unu.edu/publications/articles/the-role-of-the-eu-in-peace-and-security.html>
- Vasconcelos, Á. d. (2008). Multilateralising' multipolarity. In G. Grevi, & Á. Vasconcelos, *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia* (pp. 12-32). Paris: EU Institute for Security Studies.
- Vinhas, R. (2012). A Importância da Revisão da Estratégia Europeia de Segurança: Desafios Pós-2008. *ResPublica : Revista Lusófona de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais nº 12 (2012)*, 45-55.
- Vlach, V. (2008). O Estado-nação moderno na contemporaneidade: Uma outra geopolítica. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*.
- Waal, A. d. (2005). Who are the Darfurians? Arab and African Identities, Violence and External Engagement. *African Affairs*, 181-205.
- Wouters, J. (2007). The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism. *EU Diplomacy Paper*, 1-24.
- Xavier, A. I. (2010). *A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas*. Coimbra: Universidade de Coimbra [Dissertação de Doutoramento].