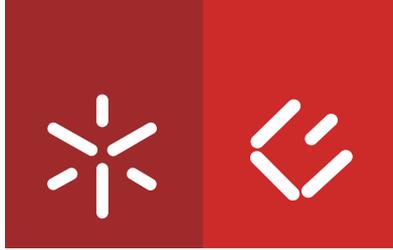


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Liliana Domingues Reis

**Política Comum de Segurança e Defesa:
O Novo Desafio ao Processo de Integração
da UE**

março de 2014



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Liliana Domingues Reis

**Política Comum de Segurança e Defesa:
O Novo Desafio ao Processo de Integração
da UE**

Tese de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor Luís Filipe Lobo-Fernandes

AGRADECIMENTOS

Para a concretização de um trabalho desta natureza, em muito contribuíram os incentivos, as palavras de apoio e as sugestões feitas por um vasto conjunto de pessoas, sobretudo familiares, amigos e professores. Quero, por isso, deixar a todos aqueles, que de forma direta ou indireta, contribuíram para esta minha caminhada, ajudando-me a atingir este objectivo, uma palavra de agradecimento, sem prejuízo de, e face à sua relevância pessoal ou académica, haver pessoas que tenho necessariamente de destacar.

Em primeiro lugar, quero manifestar o meu mais profundo agradecimento ao orientador desta tese, o Professor Doutor Luís Filipe Lobo-Fernandes, pela disponibilidade demonstrada desde as etapas iniciais, ao constante apoio na pesquisa, até à revisão final, mas sobretudo pela amizade que muito me honra e pela referência profissional e moral, que constitui para mim.

Gostaria de destacar ainda um conjunto de pessoas da área académica, cujos incentivos e sugestões, em diversas fases do presente trabalho, contribuíram para a sua evolução e conclusão. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Universidade do Minho, por me acolher sempre tão bem nessa “casa”, nomeadamente à Professora Doutora Ana Paula Brandão, à Professora Doutora Maria do Céu Pinto, à Professora Doutora Isabel Camisão e ao Professor Doutor José Palmeira pelo estímulo constante para esta área de estudos e para o contínuo aprofundamento dos meus conhecimentos.

Gostaria ainda de agradecer à Universidade da Beira Interior, em particular ao Professor Doutor Pedro Guedes de Carvalho, atual Presidente da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, ao Professor Doutor Nuno Augusto, Diretor do Departamento de Sociologia e à Professora Doutora Teresa Cierco, pela forma acolhedora como me receberam naquela que é, agora, minha casa, e ao Professor Guilherme Marques Pedro, pela amizade e partilha diária de sonhos, projetos e ambições para a Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade da Beira Interior e em Portugal.

Quero também de agradecer ao NICPRI, e em particular à Professora Doutora Isabel Estrada Carvalhais, pela hipótese de participar em vários seminários e poder submeter à apreciação de *discussants* algumas evoluções deste trabalho.

Gostaria, também, de agradecer ao Professor Miguel Monjardino, ao Professor Doutor João Carlos Espada, e ao Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa pelo incentivo ao prosseguimento dos meus estudos, após o término do Mestrado e à amizade que sempre demonstraram.

Um agradecimento é ainda devido à Professora Doutora Ana Isabel Xavier, cuja partilha de gabinete na Universidade do Minho, veio aprofundar uma relação de amizade iniciada no Centro de Informação das Nações Unidas e facultar a troca de ideias sobre o papel da UE neste contexto de incerteza.

No domínio académico cumpre-me, ainda, deixar um profundo agradecimento aos diversos alunos que comigo se foram cruzando, pois através da sua sede de saber e de várias questões pertinentes colocadas durante as aulas, ajudaram-me a querer saber mais e ir mais longe.

Quero também agradecer à Fundação para a Ciência e a Tecnologia, o apoio dado à investigação e à redação desta tese, uma vez, que sem ele, dificilmente esta obra teria chegado ao fim.

Por fim, quero expressar um sentido e especial agradecimento aos mais próximos, nomeadamente à Ana Silva, ao António Alves, à Ana Liberato e ao Jorge Garcez pela amizade que só eles sabem expressar e pelos constantes telefonemas de incitamento à conclusão deste trabalho, bem como as palavras de apoio nos momentos mais difíceis.

E, *last but not least*, um profundo agradecimento aos meus pais, que muitas vezes abdicaram dos seus sonhos para que eu pudesse concretizar os meus, e pelo amor e suporte afetivo com o qual me têm contemplado aos longo dos anos; ao meu marido Hugo Ferreira, pelo seu amor, paciência e reconforto ao longo de todo este processo; e à minha filha Laura, juntamente com um pedido de desculpas pelos períodos de ausência, que é sem dúvida a obra maior da minha vida, a quem dedico esta obra mais pequenina.

Esta tese teve o apoio da Fundação para a Ciência e Tecnologia traduzido numa Bolsa de Investigação no âmbito do QREN - POPH - Tipologia 4.1 - Formação Avançada (comparticipado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MCTES).

À minha filha Laura,
Child of Europe

ACRÓNIMOS

ACP – África, Caraíbas e Pacífico

ADM – Armas de Destruição Maciça

AED – Agência Europeia de Defesa

AMIS – African Mission in Sudan

AR/SG – Alto Representante/ Secretário-Geral do Conselho

AR/VP – Alto Representante/ Vice-Presidente da Comissão Europeia

ASEAN - Associação das Nações do Sudeste Asiático

BG - Battlegroup

CAGRE – Conselho de Assuntos Gerais

CE – Comunidade Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEP – Cooperação Estruturada Permanente

CGC – Conceito de Gestão de Crises

CHG - Civilian Headline Goal

CIVCOM – Committee for Civilian Aspects of Crisis Management

CIVPOL – Civilian Police Component

CJTF – Combined Joint Task Forces

CMC – Crisis Management Concept

CMI – Crisis Management Initiative

CMUE – Comité Militar da União Europeia

CoPo – Comité Político

COPS – Comité Político e de Segurança

COREPER – Comité de Representantes Permanentes

COSA – Comité de Assuntos de Segurança

CPE – Cooperação Política Europeia

CPCO – Capacidade Civil de Planeamento e Condução de Operações

CPJMP – Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSCE – Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa

CSO – Civil Strategic Options

DLRC – Detailed List of Required Capabilities

DOMP - Departamento de Operações de Manutenção da Paz (Nações Unidas)

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECHO – European Commission Humanitarian Offices

EDTIB – European Defense Technological and Industrial Base

EES – Estratégia Europeia de Segurança

EMUE – Estado-Maior da União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

EUFOR – European Union force

EULEX – European Union Rule of Law Mission in Kosovo (Missão de Estado de Direito da União Europeia para o Kosovo)

EUPOL – European Union Police Mission

EUSEC – EU advisory and assistance mission for Security Reform

FED – Fundo Europeu para o Desenvolvimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMIU - Força Multinacional Interina de Urgência

FRR – Força de Reação Rápida

HGK – Headline Goal Questionnaire

HHC – Helsinki Headline Catalogue

HHF – Helsinki Headline Force

HHG – Helsinki Headline Goal

HoM – Head of Mission (Chefe de Missão)

HPC – Helsinki Progress Catalogue (Catálogo de Progressos de Helsínquia)

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IESD – Identidade Europeia de Segurança e Defesa

IPU – Unidade de polícia Integrada

KFOR – Kosovo Force (Força do Kosovo)

MarRCC – Maritime Rapide Response Concept

MSOD – Military Strategic Options

NATO/OTAN – *North Atlantic Treaty Organisation* (Organização do Tratado do Atlântico Norte)

NRF – *Nato Response Force* (Força de Resposta da NATO)

ONG – Organização Não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OpCdr – Operations Commander (Comandante das Operações)

OPLAN – Plano de Operações

OSCE – Organização da Segurança e Cooperação na Europa

PAEC – Plano de Ação Europeu sobre as Capacidades

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e de Defesa

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PIB – Produto Interno Bruto

PNB – Produto Nacional Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSO – Police Strategic Options

RMA – Revolution in Military Affairs (Revolução nos Assuntos Militares)

RSS – Reforma do Setor de Segurança

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

SitCen – European Union Joint Situation Center (Centro de Situação da União Europeia)

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

TRF – Total Force Requirement (Força Total Requerida)

UA – União Africana

UE – União Europeia

UEM – União Económica Monetária

UEO – União da Europa Ocidental

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Política Comum de Segurança e Defesa: O Novo Desafio ao Processo de Integração da UE

RESUMO

A Política Comum de Segurança e Defesa conheceu entre 1998 e 2012 um desenvolvimento significativo, mais veloz do que seria expectável, quer institucional, quer ao nível de capacidades de atuação em diversos teatros de operações. A possibilidade de gestão de crises no sistema internacional e de intervenção em conflitos, incluindo o uso da força, distingue a PCSD de outras políticas da UE, e permite a definição da UE enquanto ator internacional *sui generis* no campo da política externa e de segurança e defesa. Mas que tipo de ator representa a UE no sistema internacional? De que forma este ator foi moldado pela PCSD nos últimos anos? Tratando-se a UE de um ator ímpar nas relações internacionais, não se preferindo como um Estado, ou uma organização internacional clássica, os modelos e as construções teóricas quer da área das Relações Internacionais, quer das teorias de integração revelam-se incapazes de, isoladamente, explicar o fenómeno da integração para a esfera da *high politics*, tradicionalmente da responsabilidade dos Estados-membros, bem como o modelo de *actorness* que a UE construiu.

O objetivo geral desta dissertação é o de analisar as verdadeiras capacidades da UE como *potência securitária* e de que forma os progressos alcançados ao longo dos últimos anos contribuíram para a promoção dos valores europeus e para a salvaguarda dos seus interesses, bem como dos seus Estados-membros. Conclui-se que o “retrato” da UE, como uma potência benigna, com instrumentos de *soft power* e *normative power* não explica adequadamente o rápido desenvolvimento de capacidades de gestão de crises e a sua aplicação em diversos teatros de operações, principalmente a vertente da dimensão militar.

Sustenta-se, por conseguinte, a importância do desenvolvimento da PCSD para a afirmação da capacidade de atuação da UE no sistema internacional, que se traduz num ator distinto, evidenciando uma matriz idealista com primazia do direito internacional e do multilateralismo, que atua preferencialmente com instrumentos civis, mas também militares, revelando as idiosincrasias de uma política e de um ator em construção.

Palavras-Chave: União Europeia, PCSD, EULEX Kosovo

The Common Security and Defence Policy: A New Challenge to the European Integration Process

ABSTRACT

The Common Security and Defence Policy has experienced, between 1998 – 2012 a significant development, faster than would be expected, both on institutional and capabilities, to act in various operations theatres. The venue of crisis management in the international system and conflict intervention, including the use of force, distinguishes CSDP from other EU policies, and allows the definition of the EU as an international actor *sui generis* in the field of foreign policy, security and defense. But what kind of actor represents the EU in the international system? How was this actor shaped by CSDP in recent years? On the one hand, with regard to the EU as unique actor in international relations, it does not appear as a state or a classical international organization. On the other, the various models and theoretical constructions within the field of International Relations or Theories of Integration reveal themselves unable, alone, to explain the phenomenon of integration into the realm of *high politics*, traditionally under the responsibility of the Member States, as well as the model of the EU *actorness* build-up.

The central goal of this dissertation is to analyze the real capabilities of the EU as a securitarian power and how progress over the past years contributed to the promotion of European values and to safeguard their interests, as well as of its Member States.

We conclude that the picture of the EU as a *benign* power, with instruments of soft power and normative power does not adequately explain the rapid development of capacities for crisis management and its application in various theaters of operations, its military component.

We argue, in that regard, the importance of the development of CSDP as a fundamental pillar of the EU's ability to act in the international system, reflecting a separate actor, showing an array idealist with primacy of international law and multilateralism, which acts preferentially with civilian instruments but also military, revealing the idiosyncrasies of a policy and an actor under construction.

Keywords: European Union, CSDP, EULEX Kosovo

*Nunca se viu um Estado que partilha a causa de outro
Estado tomar esta tanto a peito como a sua própria.*

Clausewitz

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	iii
ACRÓNIMOS	vii
RESUMO	xi
ABSTRACT	xiii
INTRODUÇÃO	25
PRIMEIRO CAPÍTULO – Enquadramento Teórico e Conceptual	37
1. Teorias das Relações Internacionais	40
1.1. Teoria Realista e a formação do Hard Power	44
1.1.1. Realismo clássico.....	45
1.1.2. O Realismo Neoclássico de Morgenthau.....	49
1.1.3. Metamorfose do Poder no Realismo Neo-Clássico	52
1.1.4. Neorrealismo ou Realismo Estrutural.....	54
1.1.5. Realismo Ofensivo	56
1.1.6. A conceptualização do hard power no quadro do enunciado Realista	58
1.1.7. Contribuição da teoria realista para a explicação da PCSD.....	64
1.2. Teoria Liberal e o papel do <i>Soft Power</i>	69
1.2.1. Liberalismo Clássico.....	71
1.2.2. Liberalismo económico.....	73
1.2.3. Idealismo Liberal	74
1.2.4. Neoliberalismo e Institucionalismo Liberal.....	77
1.2.5. A Teoria Liberal na Formação do Soft Power	81
1.2.6. A explicação Liberal na formação da PCSD	84
1.3. Construtivismo	87
1.3.1. O Construtivismo e a formação do “normative power”	91
1.3.2. Contribuição da Teoria Construtivista para a explicação da PCSD	94
1.4. Conclusão.....	97
2. A Modelação Teórica da Integração Europeia	107
2.1. Funcionalismo.....	108
2.1.1. Neofuncionalismo.....	109
2.2. Intergovernamentalismo.....	114
2.2.1. Intergovernamentalismo liberal	115
2.3. Federalismo	119
2.4. Governação Multinível	122
2.5. Novo Institucionalismo	126

2.5.1. Institucionalismo Histórico.....	129
2.5.2. Institucionalismo da Escolha Racional.....	131
2.5.3. Institucionalismo Sociológico	132
2.6. Conclusão.....	136

SEGUNDO CAPÍTULO – Génese e Evolução da Política Comum de Segurança

e Defesa 141

1. Antecedentes 143

2. Rumo à Política Comum de Segurança e Defesa..... 149

2.1. A importância da Cimeira de Saint Malo..... 150

2.2. Cimeira de Colónia..... 154

2.3. Cimeira de Helsínquia..... 156

2.4. Conselho Europeu da Feira

158

3. Trajectória de uma evolução..... 159

3.1. A PCSD no contexto do Alargamento (2004-2007)..... 165

4. Evolução da Defesa no Quadro Jurídico do Tratado da União Europeia 168

4.1. Tratado de Amesterdão enquanto panaceia de Maastricht..... 168

4.2. Tratado de Nice

172

4.3. Tratado de Lisboa..... 174

4.3.1. O processo de tomada de decisão no Tratado de Lisboa

176

4.3.2. Cooperação Reforçada..... 178

4.3.3. Cooperação Estruturada Permanente

180

4.3.4. Alargamento das Missões Petersberg..... 184

4.3.5. Agência Europeia de Defesa..... 186

4.3.6. Cláusula de Assistência Mútua e Cláusula de Solidariedade

189

4.4. Conclusão..... 194

TERCEIRO CAPÍTULO - Estratégia Europeia de Segurança 199

1. Caracterização da Estratégia Europeia de Segurança..... 204

1.1. Quadro de Segurança..... 209

1.2. Objectivos Estratégicos

212

1.2.1. Política de Vizinhança – Criar Segurança na Nossa Vizinhança..... 212

1.2.2. Multilateralismo Efetivo

215

1.3. Implicações Políticas: Cultura Estratégica Europeia ou Delineamento

Material de Capacidades

217

2. Relatório de Execução de 2008 220

3. Conclusão 224

QUARTO CAPÍTULO - A Arquitetura Institucional, Processo de Tomada de Decisão e Financiamento da PCSD	228
1. Conselho Europeu	233
2. Conselho da União Europeia	234
3. Comissão Europeia	239
4. Parlamento Europeu	242
5. Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança	247
6. Comité Político e de Segurança	251
7. Comité Militar da UE.....	257
8. Comité para a Gestão Civil de Crises.....	260
9. O Grupo Político e Militar	262
10. Serviço Europeu para a Ação Externa	263
11. EMUE	267
12. Processo de Tomada de decisão e o Financiamento no âmbito da PCSD	272
13. Processo de Planeamento das Missões.....	275
13.1. Agenda-Setting.....	276
13.2. Preparação de uma missão	277
13.2.1. Fase de rotina	278
13.2.2. Surgimento da crise e elaboração do Conceito de Gestão de crises	278
13.2.3. Aprovação do Conceito de gestão de Crises e desenvolvimento das opções estratégicas.....	281
13.2.4. Formalização da Decisão de intervenção e Desenvolvimento do Planeamento 283	
Implementação	285
13.2.5. Reorientação da ação da UE e finalização da operação.....	285
14. Financiamento das Missões/operações da PCSD	287
15. Conclusão.....	293
 QUINTO CAPÍTULO - Capacidades da UE: Desenvolvimento e Limites	 297
1. Capacidades Militares.....	301
1.1. Processo de Desenvolvimento de capacidades	308
1.2. A adaptação dos Estados-membros: reformas no sector da defesa	318
1.3. Desenvolvimento da Indústria da Defesa.....	336
2. Capacidades Civis	339
2.1. Avaliação dos instrumentos Civis de Crises	350
3. Articulação das Capacidades Civis com as Capacidades Militares	353

4. Conclusão	356
SEXTO CAPÍTULO – Interações da PCSD com Outros Atores no Quadro da	
Segurança Regional e Global.....	360
1. Interações da NATO com a PCSD.....	366
1.1. 1999-2003 – Início de uma Nova Relação.....	375
1.2. 2003-2007 – Crise da Relação.....	382
1.3. 2007-2011– O casamento desejável.....	387
1.4. Conclusão.....	392
2. Interações da OSCE com a PCSD	396
2.1. 1999-2003 – Reconceptualização da OSCE	402
2.2. 2003-2007 – Definição da Parceria.....	404
2.3. 2007-2011- Consolidação da Importância das duas instituições na	
Arquitetura de Defesa Europeia	407
2.4. Conclusão.....	410
3. Interações da ONU com a PCSD	413
3.1. 1999-2002 dispersão e inação.....	416
3.2. 2003-2006 convergência institucional.....	418
3.3. 2006-2011 –Reforma do CSNU e construção de um Multilateralismo efetivo	
423	
3.4. Conclusão.....	427
4. Conclusão	429
SÉTIMO CAPÍTULO - Estudo de Caso - EULEX Kosovo	
431	
1. Introdução	431
2. Enquadramento Histórico-Conceptual do Kosovo.....	459
2.1. Evolução Histórica do Kosovo.....	460
2.2. A importância da intervenção da NATO para o desenvolvimento da EULEX e	
da própria PCSD.....	468
2.3. Conclusão.....	473
3. Contribuição da missão EULEX Kosovo na Definição do Ator de Segurança	
Europeu.....	474
3.1. Antecedentes.....	475
3.1.1. Interesses e Processo de tomada de decisão EULEX	475
3.1.2. Missão EUPT Kosovo.....	485
3.1.3. Declaração de Independência do Kosovo	492
3.1.4. Conclusão	496

3.2. Análise da Missão EULEX Kosovo	499
3.2.1. Estratégia da EULEX.....	499
3.2.2. Mandato	504
3.2.3. Missão e Objectivos.....	507
3.2.4. Compromisso Operacional	511
3.2.5. As bases legais da EULEX Kosovo.....	516
3.2.6. A divisão do trabalho entre as Organizações Internacionais no processo de Reconstrução de paz no Kosovo.....	523
3.2.7. Papel da KFOR na estabilização do Kosovo e a sua articulação com a EULEX ...	526
3.2.8. Papel da OSCE na reconstrução do Kosovo e respetiva articulação com a EULEX 531	
3.2.9. Papel da ONU na administração do Kosovo (UNMIK) e a respetiva articulação com a EULEX.....	535
3.2.10. EULEX – Avaliação.....	542
3.2.11. Conclusão.....	553
4. A EULEX na situação atual do Kosovo	557
5. Conclusão	566
CONCLUSÃO.....	570
BIBLIOGRAFIA.....	600

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Principais Modelos Teóricos sobre a Integração Europeia	138
Figura 2 – Processo de Desenvolvimento de Capacidades	311
Figura 3 –Arquitetura Institucional da Defesa na Europa	361
Figura 4 – Mapa das Missões e Operações desenvolvidas pela UE – Dezembro de 2012.....	448
Figura 5 – Estrutura do Poder na UE	590
Figura 6 – Evolução da Conceptualização do Poder da UE	591

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gastos com a Defesa (2009/2010).....	323
Gráfico 2 – Gastos com a Defesa: Preços Constantes e Preços Atuais	324
Gráfico 3 – Quebra de Gastos com a Defesa	324
Gráfico 4 – Variação de Gastos com a Defesa	325
Gráfico 5 – Gastos com a Defesa em Percentagem do PIB.....	327
Gráfico 6 – Gastos com o Pessoal.....	328
Gráfico 7 – Efetivos militares em Soldados	329
Gráfico 8 – Variação de Gastos com o pessoal 2009-2010	330
Gráfico 9 – Gastos com a aquisição de equipamentos de Defesa.....	331
Gráfico 10 – Variação de Gastos com a aquisição de equipamentos de Defesa.....	331
Gráfico 11 – Custos das Operações	332
Gráfico 12 – Quebras na Capacidade de Projecção	333
Gráfico 13 - Gastos com a Defesa em percentagem do PIB e em percentagem dos gastos totais do Governo	335
Gráfico 14 – Variação Real de Gastos com a Defesa	335
Gráfico 15 – Efectivos de Pessoal Civil	349
Gráfico 16 – Orçamento da UE para 2007-2013	350
Gráfico 17 – Confiança na EULEX	548
Gráfico 18 - Confiança nas instituições e provedores de segurança (Níveis elevados de confiança).....	550
Gráfico 19 - Confiança nas instituições e provedores de segurança (Níveis reduzidos de confiança).....	551

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões Analíticas/Variáveis segundo as Teorias das Relações Internacionais.....	98
Quadro 2– Enquadramento Teórico referente mais especificamente à Tipologia do Poder	100
Quadro 3 - Estruturas internas no campo da PCSD.....	232
Quadro 4 – Estruturas da PCSD.....	271
Quadro 5 – Fases de planeamento da PCSD e produtos de planeamento (Fase 1 e 2)	280
Quadro 6 – Aprovação do CGC e desenvolvimento de opções estratégicas (fase 3)	282
Quadro 7– Decisão Formal da Tomada de Ação – Desenvolvimento (fase 4).....	284
Quadro 8 – Capacidades da UE entre 1999 e 2009	317
Quadro 9 – Capacidades relativas à intensidade do conflito	320
Quadro 10 – Capacidades civis da UE.....	347
Quadro 11 - Verificação da Existência do ator	434
Quadro 12 – Definição do tipo de ator.....	435
Quadro 13 – Missões da UE realizadas no âmbito da PCSD	437
Quadro 14 – Tabela ISIS – Missões da UE no âmbito da PCSD até ao momento (Novembro de 2012).....	447
Quadro 15 – Análise do Discurso entre o ECLO e o Conselho.....	477
Quadro 16 – Alocação por sector dos Fundos da UE no período 1999-2007.....	478
Quadro 17 – Verificação da Existência do ator	497
Quadro 18 – Definição do tipo de ator.....	498
Quadro 19 – Verificação da Existência do Ator	555
Quadro 20 – Definição do Tipo de Ator	557

INTRODUÇÃO

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)¹ tornou-se num ponto de referência obrigatório para a compreensão e análise do futuro da União Europeia, tanto quando se examina sob o plano funcional, como sob o plano institucional. A presente investigação tem, assim, como epicentro analítico a definição da UE como ator de segurança e defesa nas relações internacionais. Por outro lado, sugerimos que se deve rejeitar a mono-causalidade dos fatos e atos internacionais diante da complexidade internacional, e mais especificamente europeia, e diante da própria necessidade científica de explicação de um fenómeno de natureza *sui generis*. Os acontecimentos sísmicos que assolaram a Europa na década de noventa confrontaram a UE e os seus Estados-membros com a necessidade de redefinição dos seus papéis no contexto internacional, dos seus interesses tradicionais e do desenvolvimento de uma política coerente de segurança e defesa.

Este estudo, cronologicamente situado no período entre 1998 e 2012², descreve as principais dinâmicas subjacentes ao processo de integração europeia, com uma concentração no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa. A polémica acerca da PCSD foi sobretudo marcada ao longo deste período pelas insuficiências patenteadas na intervenção no Kosovo em 1999, e na fragmentação da política externa, nomeadamente na manifesta incapacidade dos Estados-membros falarem em uníssono em relação à intervenção no Iraque em 2003, e na Líbia em 2010, levando a que a atuação da UE fosse reativa e casuística, e muito diferenciada entre os Estados-membros. A inoperabilidade sentida em ambas as intervenções colocou em evidência as fragilidades da UE neste sector e a predominância da vertente intergovernamental, levando alguns autores a falar numa situação definida em termos de *expectations-capabilities gap* (Hill 1993; Christoffersen 2010).

O fracasso da defesa europeia dever-se-ia também à falta de uma estratégia comum e de vontade política das potências europeias (não existem diretrizes para aplicação de poder coercivo dentro e fora da Europa). Se olharmos para cada Estado-membro,

¹ Nesta investigação optou-se pela semântica adoptada pelo Tratado de Lisboa, que alterou a designação de Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), constituindo parte integrante da Política Externa de Segurança Comum. Não obstante, em alguns momentos, referir-nos-emos ainda como PESD, dado o enquadramento temporal prévio ao Tratado de Lisboa.

² A opção de delimitação por este intervalo de tempo resultou da convicção de que a emergência de uma Política de Segurança e Defesa conheceu o seu maior desenvolvimento após a Cimeira de Saint-Malo entre a França e o Reino Unido, alterando substancialmente a esfera meramente “dogmática” de algumas variáveis no esforço de conceptualização desta política, para um plano pragmático e operacional no sentido de conferir instituições e capacidades necessárias para a afirmação da UE enquanto ator credível e pleno no sistema internacional.

considerados individualmente, pode-se facilmente observar a inexistência de uma linha comum para esta política. Ao mesmo tempo, continuamos a depararmo-nos com um interrogação sobre os desenvolvimentos futuros. Mas, os momentos de crise são por vezes, momentos de oportunidade. O impacto cumulativo da multiplicação das crises nas periferias da Europa e da revelação de divisões internas veio pôr à prova a visão estratégica e a determinação da UE. Para ultrapassar as dificuldades e regressar ao “caminho seguro” da integração, que foi, é, e continuará a ser um dos fundamentos da paz europeia, teremos que voltar a demonstrar que a União Europeia é indispensável para responder aos imperativos da segurança e da defesa macrorregionais. Em boa verdade, o crescente número de missões civis, militares e híbridas conduzidas pela UE em diversos teatros de operações³, nomeadamente *out of area*, não nos permite aceitar esta visão simplista e redutora. Na verdade, a UE tem conseguido encontrar um “mínimo denominador comum” o que tem permitido, de certa forma, alcançar progressos assinaláveis.

Terá a UE capacidade de desenvolver uma verdadeira e eficaz Política Comum de Defesa e Segurança que se enquadre com os seus objectivos enquanto ator global? Deve-se, pois, repensar o futuro da defesa europeia, para que seja, não só mais eficaz, mas consiga responder aos desafios da segurança internacional, e consiga posicionar a UE como um ator internacional imprescindível.

O objectivo ao qual me proponho nesta tese não é unicamente concentrar-me no debate sobre o que é a PCSD e as suas limitações até ao momento. Pretende-se ir mais além e analisar as possibilidades e desafios que se apresentam à UE na construção da sua defesa, bem como os progressos já alcançados até ao momento. Que tipo de poder pretende ser e é atualmente a UE? Quais as motivações e preferências dos Estados-Membros e da UE subjacentes à integração nesta matéria? Terá a UE capacidade de agregar todos os Estados-membros em torno de uma Política de Defesa Comum? Como estão os Estados a enfrentar uma maior “diluição” da sua autonomia relativa numa matéria tão sensível? Será objectivo da UE estabelecer um corpo militar operacional e exequível? Qual a estratégia da UE para o desenvolvimento da sua PCSD? Como se desenvolveram as suas relações

³ Adoptamos o Conceito de Teatro de Operações (TO) definido pelo General Loureiro dos Santos, segundo o qual “significa a área geográfica onde se desenvolvem operações susceptíveis de conduzir a uma decisão estratégica”. Segundo este autor, “o seu tamanho variou consoante o tempo: desde as áreas restritas, na Antiguidade e até à Idade Moderna, até áreas mais vastas que abrangem hoje grandes áreas geográficas, à medida que o armamento atingiu um maior alcance e potência. [Assim] o “teatro de operações” em sentido lato pretende designar o espaço geográfico onde têm lugar operações no domínio das várias estratégias (económica, militar, psicológica, etc). Cfr. Loureiro dos Santos. 2010. *História Concisa de Como se faz uma Guerra*. Lisboa: Publicações Europa-América, p. 55.

institucionais com os outros atores para a prossecução dos seus objetivos e da sua estratégia? Como se desenvolveu a sua arquitetura institucional para responder a estas necessidades? Qual o processo de tomada de decisão relativo a esta política? Quais são efetivamente as suas capacidades civis e militares neste domínio para dar resposta ao ator que se pretende afirmar no sistema internacional? E, qual o tipo de relacionamento existente com as outras organizações na arquitetura de defesa da Europa, nomeadamente com a NATO e a OSCE, e, de uma forma global, com a ONU? Constituirá a PCSD uma verdadeira expressão de “multilateralismo efetivo”, resultado das transformações no mundo? Como conseguirão os decisores europeus explicar a “necessidade” de aumento do orçamento da Defesa para reformas militares, num período em que a crise das dívidas soberanas assombra a Europa? Em termos mais específicos, terá a UE a capacidade de mobilizar a sua opinião pública para intervenções armadas? Todas estas questões enquadram-se no âmbito da problemática central desta tese que nos remete para a reconceptualização e redefinição da UE como ator global de segurança e defesa nas relações internacionais, e como a singularidade desta política poderá consolidar de uma forma mais nítida o projeto de construção europeia. No que diz respeito à escolha do estudo de caso em análise, pretendo averiguar a aplicabilidade da Política Comum de Segurança e Defesa até ao momento, em relação ao Kosovo. Será a missão EULEX apanágio do modelo de atuação da UE?

Apesar dos muitos artigos e monografias publicados sobre a PCSD até ao presente, uma grande parte concentra-se na descrição das decisões tomadas sobre esta política num âmbito mais específico – como as capacidades militares ou a relação transatlântica – e não tanto numa tentativa de explicação global por detrás das dinâmicas da PCSD. Os estudos existentes na área deixaram em aberto muitos problemas e os dados recolhidos sobre esta questão afiguram-se-me insuficientes. A questão de uma Política Comum de Segurança e Defesa europeia tem conhecido um aceso debate na comunidade internacional, emergindo concomitantemente diferentes abordagens teóricas sobre a mesma. O estudo do tema e a sua complexidade requerem, porém, uma análise a diferentes níveis. A defesa europeia tem, até certo ponto, os próprios conceitos de segurança insuficientemente definidos, resultando numa confusão estratégica assinalável. A obsessiva preocupação dos europeus com a natureza e amplitude dos mecanismos em torno da defesa, em vez da aquisição de uma verdadeira estratégia e de capacidades de resposta, poderá tornar a Europa

incapaz de lidar com as próprias ameaças. O que a Europa defende? Contra quem? Onde? Porquê?... parecem ter respostas intangíveis.

Da análise das Teorias das Relações Internacionais consegue-se, num primeiro momento, encontrar uma relação entre o processo de integração europeia e o desenvolvimento da política externa, e de segurança e defesa. Consideramos, neste plano, três paradigmas principais: o realismo, o liberalismo e o construtivismo. Para os realistas, o estado é o ator mais importante do sistema internacional e o seu objectivo central consiste em assegurar a sua sobrevivência. Desta forma, a função do poder é garantir essa sobrevivência, seja através da auto-ajuda, seja por meio de alianças. O desenvolvimento da PCSD só poderá ser entendido como uma forma de cada Estado-membro da UE prosseguir melhor os seus interesses nacionais, num quadro mais amplo (de aliança reforçada). Os neo-realistas, em particular, enfatizam que o desenvolvimento na UE não poderá ser entendido sem uma análise atenta da estrutura do sistema internacional. Kenneth Waltz é um dos expoentes desta teoria. Ele reinterpreta as proposições realistas clássicas dando uma importância nacional e central às características intrínsecas do sistema internacional e da balança de poder. Sob este paradigma e para os seus subscritores, as matérias de defesa e segurança pertencem ao reino das *“high politics”* e não são susceptíveis de dinâmicas integracionistas de cariz ideológico ou motivacional, sendo a UE conduzida por estados-nação à procura de maximizar os seus ganhos relativos. Por outro lado, os liberais, embora considerem os estados igualmente os actores principais dão relevância a outros factores como a existência de fortes dinâmicas transnacionais, de índole económica, cultural e social que alteram o próprio comportamento e interesses dos Estados, gerando interdependências e uma necessidade de maior cooperação, através da partilha de responsabilidades comuns que poderão originar, em última instância, a criação de instituições. Por sua vez, o construtivismo vem revelar que qualquer estrutura ou sistema social – o cenário internacional é uma forma ampliada de sistema social complexo – é composto de três factores preponderantes: condições materiais, interesses e ideias. Cada um desses factores interage de maneira a construir o tecido complexo da política internacional (Castro 2012, 389). Para Wendt, em especial, o mundo passa por várias etapas de construção social com bases em valores e ideais, defendendo que esta visão fornece uma melhor compreensão das dinâmicas internacionais. As três teorias apresentam, pois, diferentes concepções da ação estadual no sistema internacional. Se para os realistas, os recursos tangíveis, como o

poder militar ou económico (*hard power*) se afiguram como os “únicos” instrumentos exequíveis de influência no sistema internacional, para os liberais e para os construtivistas a primazia das lógicas cooperativas é fundamental para a resolução dos problemas internacionais; em particular, a disposição para trabalhar através da “vinculação” legal das instituições supranacionais e a promoção de valores considerados legítimos pelos outros, como os direitos humanos, a democracia, ou o estado de direito, que poderão constituir ferramentas importantes no esforço de co-optação e atração no sistema internacional, e moldar as preferências dos outros atores (*soft power e normative power*).

O processo de integração europeia tem sido marcado por uma grande amplitude de problemáticas e por várias complexidades que o tornam ímpar no sistema internacional. No plano específico das Teorias da Integração política, o neofuncionalismo aponta para a existência de um *novo* centro político supranacional para o qual os agentes políticos transferem gradualmente *lealdades, expectativas e atividades políticas* (Haas 1966, 70). Deste modo, para os neofuncionalistas o desenvolvimento da PCSD pode ser entendido como o resultado natural do êxito do processo de integração europeia que deixou de ser visto somente como um mercado comum e aspira a tornar-se um ator político de relevo na arena internacional (Howorth 2007, 56; McCormick 2006). Assim, o objectivo do desenvolvimento de uma política de defesa europeia não seria unicamente a defesa nacional dos Estados-membros que a constituem, mas sim uma ambição mais abrangente de consolidação institucional da União Europeia. Os neofuncionalistas, conceptualizam mesmo a integração como o resultado dos padrões institucionalizados dos interesses políticos. Para esta perspectiva, o estabelecimento da PCSD vem ao encontro das necessidades não só da própria UE, como também dos interesses particulares de cada membro, como sugeriu Haas. Uma outra abordagem considera que quer o realismo clássico, quer o neofuncionalismo, apresentam limitações substanciais na explicação do desenvolvimento da PCSD. Em particular o trabalho de Andrew Moravcsik que consagrou o chamado “institucionalismo intergovernamental”, reafirma a centralidade do poder e dos interesses individuais dos Estados, mas postula que os interesses não são simplesmente determinados pela balança de poder, mas também pelas preferências de cada Estado-membro. A proposição teórica de Moravcsik baseia-se em três princípios: intergovernamentalismo, negociação do mínimo denominador comum e limites restritos para futuras transferências de soberania. Sob esta

perspectiva, a decisão de institucionalização da PCSD localiza-se, predominantemente a nível nacional, a qual cria dinâmicas transnacionais que por seu turno, as instituições europeias ajudam a consolidar e implementar.

Rosamond veio defender que do estudo da *integração* passou-se, em grande medida, para o estudo da *governança*⁴ europeia. Uma governança alicerçada numa estrutura multidimensional complexa que constitui, aliás, um dos paradigmas mais importantes do excepcionalismo comunitário (Camisão e Lobo-Fernandes, 2006). A partir deste ângulo de análise, o desenvolvimento da PCSD dever-se-ia à agilização do processo de tomada de decisão, entre os atores institucionais da PCSD e às preferências nacionais dentro dos Estados-membros. De facto, as instituições comunitárias têm revelado dinâmicas endógenas muito importantes no desenvolvimento das várias políticas, que levou, concomitantemente, ao argumento articulado pelo chamado Novo Institucionalismo, através da inclusão de valores institucionais, normas, códigos, culturas, conhecimento e crenças, que são difíceis de isolar no processo de governação (Bulmer 1997, 8)⁵.

Por outro lado, contradizendo as posições mais pessimistas sobre a emergência desta política para as relações com os EUA, alguns autores apontaram que as dinâmicas de segurança europeia devem-se ao próprio processo de negociação entre a UE a NATO, e também às tentativas dos Estados-membros europeus e dos EUA de elaborarem novas parcerias estratégicas para a segurança internacional. A administração Kennedy já havia mostrado a importância do desenvolvimento do projeto de integração da UE relativamente à segurança e defesa, para os interesses norte-americanos; a 4 de Julho de 1962, Kennedy proclamou uma importante declaração de “interdependência” entre os Estados Unidos e uma Europa Unida. A Europa política e economicamente integrada tornar-se-ia um parceiro paritário dos Estados Unidos, partilhando os “fardos” e as “obrigações” da liderança no mundo ocidental. Kennedy chegou a declarar posteriormente, que: “Só uma Europa totalmente coesa poderá proteger-nos a todos de uma fragmentação da aliança. Só

⁴ Segundo a própria Comissão Europeia, num documento publicado em 2001, “governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governação coloca, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infra-nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001b).

⁵ Estas três escolas de pensamento do novo institucionalismo são denominadas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Vide: Warleigh, Alex. (ed). 2002. *Influence and interest in the European Union: the new politics of persuasion and advocacy*. London: Europa Publications.

uma tal Europa permitirá a reciprocidade de tratamento dos dois lados do oceano no quadro da agenda atlântica, uma igual partilha de responsabilidades e um igual nível de sacrifício”. Mas este eloquente desafio lançado por Kennedy acabaria, a prazo, por resvalar no pântano da ambivalência europeia, constituída por uma força económica crescente e por uma sensação de impotência militar.

Com o final da Guerra-Fria, o alargamento a Leste, os novos tipos de ameaças e o Tratado de Lisboa, surgem novas questões: terá a UE capacidade de manter os seus Estados-membros unidos em torno do pilar da defesa e segurança europeia e de simultaneamente “exportar” os seus ideais fundadores, de paz e democracia?

Na nossa óptica, a Política Comum de Segurança e Defesa apresenta-se como um vector fundamental para a afirmação da União Europeia como ator global. Esta ambição só poderá ser cumprida se a UE puder dispor de capacidades civis e militares autónomas, e tal só será possível se existir vontade política por parte dos Estados-membros.

As concepções estratégicas da UE, prisioneiras em grande medida da clivagem histórica entre perspectivas estratégicas diversas para a segurança europeia – a concepção atlântica e a concepção continental – têm conduzido a diferentes avaliações sobre o balanço da PCSD. Dividindo-se entre os que defendem o modelo do “exército único europeu” e que consideram que se está muito aquém do que se poderá fazer; e, por outro lado, os que entendem que a segurança europeia é a “defesa atlântica” e que, por isso, já foi muito além do necessário. É preciso reconhecer que essa clivagem histórica é isso mesmo: histórica. E para enfrentar as ameaças e riscos do futuro é preciso ultrapassar o passado. É isso que, penso, está perante nós.

Não obstante, todas as lacunas de um projeto em crescimento, poder-se-á dizer que a dinâmica criada pela PCSD na União Europeia não foi abalada pela “crise de confiança” no projeto europeu. Na realidade, a PCSD continua a desenvolver-se, como que “autonomizando-se” dos restantes dilemas europeus. Assiste-se à extensão de uma política externa e de uma política de segurança e defesa de dimensão europeia a áreas tradicionalmente cobertas pela ação política, diplomática e militar dos Estados-membros: gestão de crises e conflitos, promoção da paz (manutenção e reconstrução pós-bélica), luta anti-terrorista, combate à proliferação das armas de destruição maciça, sanções e medidas restritivas, relações inter-institucionais (com ONU, NATO, OSCE, ASEAN, União Africana) e com outros actores (EUA, Rússia, China, países africanos e do Mediterrâneo, etc...), e o reforço de uma dimensão de

hard power em complemento da afirmação de potência de *soft power* – aceite e praticada tanto pelas instituições da União como pelos Estados-membros individualmente –, ou seja, de capacidade de projeção de força militar em sustentação da ação política e diplomática, dando à UE novos instrumentos de atuação nas relações internacionais e de promoção dos seus interesses e valores.

A PCSD ainda não resolveu todas as insuficiências europeias, nem fez ainda da Europa uma “super-potência”, mas tem contribuído para aumentar a coordenação no quadro da integração europeia. O valor que esta proposição terá na nossa tese poderá ser elevado. Os motivos que conduziram ao desenvolvimento da integração europeia no domínio da segurança e defesa encontram-se permanentemente questionados e encontram respostas parciais, e muitas vezes, híbridas e inconclusivas. Em termos políticos, os decisores – *policy-makers* – são confrontados com um largo espectro de abordagens, resultante de divergências e de “ataque” e “contra-ataque” entre as posições dominantes, mais do que da elaboração de uma estratégia estrutural para a afirmação da UE enquanto ator global, e de pressupostos efectivos para a *ratio decidendi* de uma intervenção levada a cabo no âmbito da PCSD.

O objectivo primordial desta dissertação consiste, assim, em clarificar e “desmistificar” os últimos anos da PCSD, estabelecendo uma análise cratológica do poder europeu, analisando os seus principais desenvolvimentos, a sua definição arquiteto-institucional, o processo de tomada de decisão e os seus principais interlocutores, bem como a redefinição de velhas alianças com outras organizações de segurança e defesa europeia. Tal como referiu Clausewitz:

The primary purpose of any theory is to clarify concepts and ideas that have become, as it were, confused and entangled. Not until terms and concepts have been defined can one hope to make any significant progress in examining the question clearly and simply and expect the reader to share one’s views (Carl von Clausewitz, 132).

O objectivo que se propõe nesta tese não é, assim, confinar-se ao debate sobre as insuficiências latentes ainda neste projeto. Com os olhos postos no futuro, pretende-se, antes, analisar as verdadeiras capacidades da UE como *potência securitária* e os progressos alcançados ao longo dos últimos anos. A escolha do estudo da EULEX Kosovo deveu-se a várias razões: desde logo, porque as fragilidades evidenciadas pelos países europeus na intervenção no Kosovo em 1999, conduziram ao verdadeiro desenvolvimento desta política. Depois, porque se trata de uma zona estratégica de extrema importância a nível regional, particularmente para a

Europa e para a NATO, fruto do alargamento de ambas a Leste. Por outro lado, a heterogeneidade étnica, cultural e religiosa kosovar, e a questão da defesa dos direitos humanos, entre outras dimensões, conferem maior pertinência à análise desta problemática.

Em termos metodológicos, a natureza específica desta investigação exigiu uma investigação “bicéfala”, que atendeu quer aos documentos oficiais publicados pelos diferentes órgãos da UE nesta matéria, e que marcaram o desenvolvimento desta política, quer à discussão e subseqüentes análises em torno da PCSD, cruciais no esforço de intelecção e compreensão deste fenómeno. Neste sentido, a abordagem metodológica que sustenta a tese poderá ser dividida em fontes primárias e secundárias. As fontes primárias incluem não só documentos oficiais da UE, de natureza maioritariamente jurídico-política, bem como alguns discursos dos principais actores envolvidos neste processo, e ainda o recurso à produção dos media sobre o assunto, análise essencial num mundo globalizado onde a mediação do discurso político pela comunicação social é um dado assinalável. As fontes secundárias consistiram primordialmente em monografias publicadas sobre a temática, bem como artigos e outras reflexões teóricas, publicadas em revistas e jornais de referência, que se mostraram relevantes para o trabalho em causa.

Da investigação em torno da problemática resultam os sete capítulos da tese. No primeiro capítulo é elaborada uma análise cratológica dos diferentes tipos de poder, no quadro da teoria das Relações Internacionais. É defendido, em particular, que o *hard power* tradicionalmente relacionado com as matérias de segurança e defesa encontra a sua melhor conceptualização no paradigma realista das Relações Internacionais. Relativamente ao *soft power*, encontra as suas raízes teóricas no idealismo, na interdependência complexa, no internacionalismo liberal, de uma forma global na teoria liberal/pluralista das Relações Internacionais⁶; relativamente ao *normative power*, insere-se na perspectiva construtivista das Relações Internacionais, e no papel da UE enquanto difusor e promotor de valores, ideais e normas.

Mas, como não seria possível a análise da PCSD somente sob óptica das Relações Internacionais, foi também necessário proceder a uma avaliação das teorias de integração europeia. Face aos limites das concepções tradicionais de análise da integração europeia, e o seu carácter marcadamente estatocêntrico, ponderámos a

⁶ Sobre o papel da teoria liberal nas Relações Internacionais vide: Lobo-Fernandes, Luís. 2012. “Grócio e a Regra do Interesse: Liberalismo Complexo e a Reconstrução da Teoria das Relações Internacionais – Um Apontamento”. *Relações Internacionais*, N.º 36, dezembro, pp. 61-72.

necessidade de analisar a PCSD sob novos paradigmas e “abandonar” a tradicional dicotomia rígida dos dois modelos clássicos, nomeadamente o supranacionalismo (apanágio do paradigma *federal* e neofuncional) e o intergovernamentalismo. O processo de tomada de decisão e o próprio desenvolvimento da PCSD tem sido marcado por uma complexa rede institucional, com matrizes supranacionais, nacionais e sub-nacionais que geraram múltiplos atores no modelo de governação, com variações sectoriais consoante o modelo, não colocando “em risco” a soberania dos Estados. A própria institucionalização de vários organismos e a sua importância no âmbito da PCSD levaram-nos a uma análise do neo-institucionalismo e das suas três vertentes (escolha racional, histórico e sociológico), com a premissa subjacente da relevância das instituições e dos organismos sediados em Bruxelas, no âmbito da PCSD, e qual o seu peso na formulação de *agenda setting* e no processo de tomada de decisão. Esta visão enquadra-se principalmente na noção avançada por Howorth (2010), de *intergovernamentalismo supranacional* e permite recuperar a premissa fundamental do intergovernamentalismo liberal que entende o processo de integração europeia como um processo de negociação entre os Estados-membros, que formam as suas preferências ao nível nacional e as negociam nas conferências intergovernamentais e, concomitantemente, analisar o papel das instituições e o trabalho dos organismos permanentes e a crescente *brusselisation* desta política, através de um processo de socialização dos vários atores que têm fomentado um pensamento e uma cultura estratégica de segurança e defesa na União, e a formação de um *corp d'esprit* entre os atores nacionais e europeus envolvidos, não sendo necessariamente exclusivas ambas as abordagens.

No segundo capítulo desenvolvo as dinâmicas subjacentes à evolução histórica da PCSD, desde 1998, com a Cimeira de Saint-Malo, que consideramos o verdadeiro catalisador para o desenvolvimento desta política até aos princípios plasmados no Tratado de Lisboa.

No terceiro capítulo avalio a contribuição da Estratégia Europeia de Segurança na redefinição do quadro estratégico da UE que conduziu à consagração de uma noção de segurança global, ampla multidimensional, que deriva da interdependência entre as suas múltiplas vertentes – política, militar, sócio-económica, ecológica e cultural – com a necessidade de estabelecer objectivos e instrumentos a todas as áreas de atuação, nomeadamente civis e militares para fazer face ao novo quadro de ameaças.

No quarto capítulo proceder-se-á a uma análise dos principais organismos criados no âmbito desta política, elencando a arquitectura institucional que a UE desenvolveu para dar resposta às necessidades que se impunham para a realização das missões civis e das operações militares, bem como para a articulação de toda a estrutura da PCSD, desde as estruturas claramente intergovernamentais, às valências de cariz supranacional que evidenciam a governação europeia e o seu institucionalismo, caminhando no sentido da *européanization* desta política. Ainda neste capítulo, foi avaliado o processo de tomada de decisão no seio da PCSD, nomeadamente para uma missão civil e uma missão militar, desde o *agenda-setting* à preparação de uma missão, à sua implementação e às *lessons learned*, tal como ao seu modelo de financiamento.

No quinto capítulo procura-se elencar as capacidades reais, quer civis, quer militares da UE para a condução das suas missões e de que forma as mesmas poderão condicionar o processo de tomada de decisão.

Por sua vez, no capítulo sexto debruçamo-nos sobre as formas como se desenvolveram as relações institucionais com outras organizações internacionais, e como se adaptaram os relacionamentos entre estas organizações, nomeadamente com a NATO e a OSCE (de cariz regional) e a ONU (global) na construção da segurança e defesa, tal como a forma que tem pautado a divisão do trabalho entre estas organizações.

Por fim, no último capítulo desta tese é feita uma análise do caso da EULEX Kosovo, na edificação do *ator securitário* europeu.

A Política de Segurança e Defesa Europeia encontra-se ainda numa fase embrionária e constitui um dos maiores desafios ao processo de integração europeia. Neste sentido, pretendemos contribuir para contrariar a atmosfera de “fatalismo” que se gerou à volta não só da PCSD, como de todo o projeto europeu. Num país em que o debate sobre as relações internacionais é muitas vezes negligenciado e se encontra ainda perante uma longa caminhada, e no qual as decisões de política externa são tomadas muitas vezes, mais por “instinto” do que por conhecimento fundamentado, desejamos que esta tese possa contribuir para contrariar algum sentimento de descrença que se gerou em torno do projeto comunitário, não só pelos europeus, como até no plano geral, assim retratado nas palavras de Coelmont (2012, 1):

The EU is in dire straits. The European project has lost a lot of its appeal, in the first place in the eyes of EU citizens themselves. In the rest of the world as well, the process of European integration is no longer perceived as an attractive model. Yet not that long ago the opposite was true.

PRIMEIRO CAPÍTULO – Enquadramento Teórico e Conceptual

A necessidade de relacionar a teoria das Relações Internacionais com os estudos sobre integração europeia tem sido reconhecida por vários autores (Kelstrup e Williams 2000, Rosamond 2000, Pollack 2001, Chrysochoou 2001). A cooperação⁷, a integração e a paz são das principais questões abordadas pela teoria das relações internacionais, a par da guerra, da fragmentação política e do conflito. Qual a razão que leva os Estados a unirem-se em *associações cooperativas* do tipo de alianças e coligações (Dougherty 2003, 641)? Subjacente a este tema, sentimos também a necessidade de abordar que tipo de poder é a União Europeia e que tipo de poder pretende ser no contexto internacional? Porque a conceptualização do poder está subjacente à teoria das Relações Internacionais enquanto domínio específico do conhecimento, este capítulo aborda a teoria realista, a teoria liberal e a teoria construtivista, para tentar estabilizar algumas proposições analíticas. Na verdade, encontram-se escassas tentativas para enquadrar a cooperação da defesa no projeto de integração europeu dentro de um quadro conceptual que permita a análise da evolução desta política no seio da UE, bem como de outros atores (Singer 2006). A cooperação pode resultar de um compromisso da parte do indivíduo para com o bem-estar da colectividade, mas também do egoísmo resultante do interesse próprio⁸. É, pois, de extrema importância que a reflexão teórica se aprofunde. Em primeiro lugar, porque sem se conseguir compreender as verdadeiras razões por detrás do desenvolvimento e cooperação em matéria de defesa, não se conseguirá avaliar os seus desenvolvimentos futuros. Em segundo lugar, a comunidade académica tem-se revelado, na nossa

⁷ A cooperação pode ser definida como um conjunto de relações que não estão baseadas na coação, estão, antes, legitimadas através do consentimento mútuo dos intervenientes. Etimologicamente cooperação (do verbo latino *cooperari*, de *cum* e *operari* – operar juntamente com alguém) significa a prestação de auxílio para um fim comum. Do ponto de vista sociológico, cooperação é uma forma de integração social e pode ser entendida como ação conjugada em que pessoas se unem, de modo formal ou informal, para alcançar o mesmo objetivo. A cooperação, quando organizada segundo estatutos previamente estabelecidos, dá origem a determinados grupos sociais. Cfr. Pinho, D. 1966. *A doutrina cooperativa nos regimes capitalista e socialista*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira.

⁸ O modelo clássico para a compreensão básica do comportamento cooperativo resultante da prossecução de um interesse próprio é comumente representado pelo jogo do Dilema do Prisioneiro. Neste jogo de soma não-nula, dois prisioneiros, isolados um do outro, dispõem de incentivos tanto para a cooperação como para a não-cooperação. Se cooperarem no sentido de nenhum deles confessar o crime, ambos poderão ser libertados por falta de provas. Se um deles confessar no sentido de negociação da pena, o outro receberá uma pena mais pesada que a do autor confesso. Não há solução para o Dilema do Prisioneiro. De um ponto de vista puramente do interesse próprio (aquele que não toma em consideração os interesses do outro prisioneiro), é racional, para cada prisioneiro, confessar — e se cada um fizer o que é racional do ponto de vista do interesse próprio, ficarão ambos pior do que ficariam se tivessem escolhido de outro modo. O dilema prova que quando cada um de nós, individualmente, escolhe aquilo que é do seu interesse próprio, pode ficar pior do que ficaria se tivesse sido feita uma escolha que fosse do interesse colectivo. No dilema do prisioneiro, a chave do comportamento cooperativo reside na crença de reciprocidade da cooperação. Desta forma, a base para uma teoria da cooperação alicerçada no egoísmo dos interesses é a do grau que as recompensas mútuas, resultantes da cooperação, poderá superar a concepção de interesses baseada na ação unilateral e na competição. Cfr. Peter Singer. 2006 [1993] *Como Havemos de Viver? A Ética Numa Época de Individualismo*, Traduzido por M. de Fátima St. Aubyn. Lisboa: Dinalivro, pp. 241-244.

opinião, algo afastada da análise dos avanços e recuos da integração em matéria de defesa.

Já no decorrer de alguns desenvolvimentos no caminho da integração da defesa, alguns especialistas não acreditavam em nenhum progresso significativo neste campo: *existem poucas razões que nos façam ser otimistas e acreditar que quer a PESC possa contribuir significativamente na resolução de conflitos na Europa e no Mundo* (Ham 1995, 526). A emergência das políticas de segurança e defesa da UE levaram a que vários autores questionassem o seu desenvolvimento no projeto de integração europeia⁹. Contudo, a análise crítica da política de defesa revela-se ainda incipiente. Verifica-se que uma parte substancial da literatura debruça-se sobre a questão “Que forças podem explicar o interesse crescente na criação e desenvolvimento da PCSD?”, em vez de “Estarão estas políticas a criar um contributo significativo para a segurança na Europa e no mundo?” Assim, e apesar do aumento de estudos e publicações sobre segurança europeia, ou talvez em resultado do seu crescimento, as análises da UE continuam a ser marcadas por desacordos significativos acerca não apenas da trajetória de integração, mas também das principais forças responsáveis pelo desenvolvimento desta política. Por isso, nas palavras de Vanhoonacker e Jacobs (2010, 560) *dado o carácter mais recente da cooperação europeia no campo da segurança, não será surpreendente que a investigação sobre o impacto da PESD esteja só a começar.*

O presente capítulo aborda de forma breve as principais teorias das Relações Internacionais e a sua relevância para o estudo do poder, bem como as teorias mais estabelecidas sobre a integração europeia e de que forma essas perspetivas teóricas nos ajudam a situar e compreender o tipo de poder que constitui atualmente a UE e as dinâmicas subjacentes à emergência e desenvolvimento da política de defesa europeia.

Apesar das abordagens enunciadas serem diferentes na análise da segurança europeia, elas revelam que muitas vezes não são necessariamente exclusivas nos seus resultados. Consistentemente, a literatura sobre a PCSD tem colocado ênfase na identificação de uma corrente causal para explicar o surgimento da segurança

⁹ Ver entre outros: Kagan, R. 2003. *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books; Kagan, R. (2002); “Power and weakness: Why the United States and Europe see the world differently”. *Policy Review*, 113, pp. 3-28; Kaiser, K. 1995. “Challenges and contingencies for European defence policy”. In L. A. Martin, *Towards a Common Defence Policy*. Paris : Institute for Security Studies of WEO. Pape, Robert A. 2005. “Soft Balancing against the United States.” *International Security*, Vol. 30, pp. 7-45; Posen, B. e Arnold, J. 2004. “ESDP and the Structure of World Power.” *International Spectator*, Vol. 39, n.º5.

européia. Assim, ao invés de uma parte considerável da literatura existente que examina de que forma a PCSD emergiu, este capítulo procura responder por que é que se desenvolveu desta forma e tomou este rumo. Efectivamente, poucos trabalhos tentaram explicar o porquê desta falta de progresso de uma forma mais conceptual. Jan Zielonka (1998, 12-16) em especial, identifica cinco razões para tal, a saber: o “velho” tipo de jogos de poder entre as principais potências europeias, a divergência natural dos interesses nacionais, a “confusão” estratégica causada pelo fim da Guerra Fria, a crise estrutural das modernas democracias europeias e a fraqueza das instituições europeias.

O debate académico acerca do papel militar da UE tem-se, pois, pautado por várias preocupações relativamente a este âmbito de integração e à “militarização” da UE (Treacher 2004). Os principais argumentos contra o avanço do patamar securitário dentro da UE prendem-se com o receio com o aumento das despesas da defesa por parte dos Estados-membros, e a uma mudança de cultura estratégica no seio da própria União (Gourlay 2003). Por outro lado, os defensores desta política advogam a criação de um exército único europeu como o melhor meio de lidar com as crises transnacionais atuais (Salmon e Shepherd 2003). A pesquisa sobre a PCSD é, para alguns mesmo, teoricamente fraca e empiricamente superficial (Forsberg 2006, 2). Em suma, o que é preciso para avaliar a natureza da política comum de segurança e defesa é o de delinear um enquadramento teórico de referência baseado numa pesquisa empírica meticulosa (Sjursen 2006, 172).

1. Teorias das Relações Internacionais

Sendo um fenómeno internacional por excelência, a integração europeia pode, e deve, ser analisada pela óptica das teorias das Relações Internacionais como um ramo autónomo do saber no seio das Ciências Sociais e Políticas. De fato, as teorias das Relações Internacionais apresentam todo um campo instrumental e conceptual que permite fundamentar, teoricamente, os acontecimentos da política internacional, bem como, de forma não reativa, sugerir e apontar vias alternativas aos decisores de política externa (Patrício 2006).

As indefinições e a confrontação de paradigmas, perante as mudanças do ciclo pós-Guerra Fria e da emergência de novas ameaças no sistema internacional, leva-nos a aceitar, ainda que provisória e mesmo parcialmente, que o conjunto de premissas e proposições oriundas das teorias das Relações Internacionais poderão explicar a evolução da Política Comum de Segurança e Defesa. É natural pressupor que, no *habitus* das relações internacionais contemporâneas, o processo de tomada de decisão dos Estados no âmbito das suas políticas externas são muitas vezes pautados por hibridismos axiomáticos. Os vários paradigmas existentes devem-se à própria complexidade pós-moderna do mundo da política internacional. Há elementos que se cruzam em muitas das proposições dos diversos paradigmas das Relações Internacionais. Da análise cratológica da UE e dos seus Estados-membros pode-se aferir que nem sempre as atitudes e comportamentos podem ser explicados através de uma única abordagem teórica, sendo necessário uma análise cuidada e rigorosa de um amplo espectro teórico. Há medidas tomadas que, muitas vezes, utilizam o discurso idealista, no entanto, evidenciam uma clara atitude de *Realpolitik*. Observa-se tal fato nas justificações das operações militares conduzidas no âmbito da PCSD quando se torna “necessária” a convocação de valores jusfilosóficos perenes para a legitimação de uma ação com instrumentos militares. Assim, e na disputa de paradigmas, alguns não abandonam as premissas realistas, sendo o esforço central desta análise o de *redescobrir* os pólos de poder, e de que forma, não necessariamente conflituosa, vão interagir.

O poder é um dos conceitos centrais e, concomitantemente, mais problemáticos no domínio das relações internacionais¹⁰, apresentando-se como

¹⁰ Para Bierstedt “few problems in political science are more perplexing than the problem of social power; [...] yet, despite widespread use, power remains a slippery and problematic concept. There is little agreement upon basic definitions, individual

transversal à análise das diferentes abordagens, e às diferentes épocas. Nas palavras de Parsons (1963, 26):

Power is one of the key concepts in the great Western tradition of thought about political phenomena. It is at the same time a concept on which in spite of its long history, there is, on analytical levels, a notable lack of agreement both about its specific definition and about many features of the conceptual contexts in which it should be placed.

Apesar de encontrarmos as origens do debate sobre a conceptualização do poder no Realismo, através de autores como Tucídides, Maquiavel, Carr, Morgenthau, a procura de significado alastrou às outras correntes de pensamento, nomeadamente ao Liberalismo e ao Construtivismo, podendo-se mesmo afirmar que muitos dos novos paradigmas emergiram como resposta a novas conceptualizações do poder¹¹. O poder é a energia cinética de relevância nas engrenagens internacionais, é fonte de discórdia e é o embrião de conquistas; é, ademais, essência dinâmica do estudo da política internacional (Castro 2012, 168).

A importância desta dimensão analítica e, também, variável na teorização das Relações Internacionais advém do seu papel na estruturação do comportamento entre os vários atores no sistema internacional. Independentemente da definição e da corrente de pensamento analisada é aparente que para um Estado este é um dos seus principais objetivos e “ter poder” é, sem dúvida, diferente de “não ter poder”. Contudo *it is much easier to experience power rather than to define it*¹². Não obstante as enormes dificuldades de conceptualização e materialização deste conceito, há algumas questões que emergem aquando da definição desta noção, nomeadamente aplicado a uma organização regional *sui generis* como a União Europeia. Afinal que tipo de poder constitui a Europa? Como podemos reconhecer o poder europeu? Quais as formas de que se reveste o poder Europeu? Como é que a UE exerce o seu poder?

Para encontrar respostas a estas questões torna-se necessário, primeiramente, perceber o que é afinal o poder, e como este se traduz em termos cratológicos. Tal como para Dahl (1950):

we are not likely to produce anything like a single, consistent, coherent Theory of Power. We are much more likely to produce a variety of theories of limited scope, each of which employs some definition of power

theorists proposing their own more or less idiosyncratic terminology, and surprisingly little consideration of the implications of alternative usages” Bierstedt, R. 1950. “An Analysis of Social Power”, *American Sociological Review*, Vol.15, n.º 6, p. 732.

¹¹Cf. Baldwin, A. D. 1979. “Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies”, *World Politics*, Vol. 31, n.º 2, pp. 161-194.

¹² Poggi reconheceu as enormes dificuldades de definição deste conceito. Ver Poggi, G. 1991, *The State. Its Nature, Development, and Prospects*. Stanford: Stanford University Press.

that is useful in the context of the particular piece of research or theory but different in important respects from definitions of other studies.

Uma das principais definições de poder foi proposta por Max Weber. Weber (1947, 43) define o poder como a *probability that one actor within a social relationship will be in a position to carry out his own will despite resistance, regardless of the basis on which this probability rests*. De acordo com o autor, o poder traduz, na sua essência, um jogo de soma nula, onde se ganha ou se perde poder, estando o mesmo derivado dos recursos, das capacidades e das próprias qualidades do ator. Para Robert Dahl (1950, 21), através de uma noção mais “intuitiva” adiantou a seguinte definição: *A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do*.

Mas, e ultrapassando os planos de cariz mais sociológico, tentaremos responder a algumas questões, tais como: Quais são os recursos de poder no contexto internacional? Estará o poder dependente da posse de determinados recursos? E quais serão esses recursos? Afinal, de que forma podemos medir o poder nas relações internacionais?

No domínio das relações internacionais Rosen e Jones (1982, 229) definem poder como *the ability of an actor on the international stage to use tangible and intangible resources and assets in such a way as to influence the outcomes of international events to its own satisfaction*. Para Raymond Aron (1979, 99) *no campo das relações internacionais, poder é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade aos demais. Em poucas palavras, poder político não é um valor absoluto, mas uma relação entre os homens*¹³. Esta análise relacional parece traduzir a capacidade que uma unidade política tem de “impor a sua vontade” às demais unidades, ilustrando o caráter relativo do poder político, consistindo fundamentalmente numa relação entre os vários atores. Concretamente, o poder no domínio das relações internacionais traduz a capacidade de um país influenciar e persuadir outro país a alterar o seu comportamento, através de instrumentos, como trocas, recompensas ou mesmo coação, existindo uma relação de poder através do controlo, dominação ou imposição sobre os recursos disponíveis – tangíveis e

¹³ Raymond Aron diferencia o poder do termo em francês *pouvoir* (mais associado ao poder latente), do termo *puissance* (mais associado à concepção de potência). Como língua latina, o francês vai utilizar a diferença pontual do *potere* para o *potestas* indicando a mesma correlação. No grego clássico, o termo *dýnamis* (dynamis) se aproxima do poder atual, porém possui diferenças bem marcantes com o termo *exousia* que está próximo do conceito de “autoridade”. Para Aron, “poder ou potência é a capacidade de fazer, produzir ou destruir” e também de “influir sobre a conduta ou os sentimentos dos outros indivíduos”. Aron, R. 1979. *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasília, pp. 99-101.

intangíveis – da política internacional. O poder, de acordo com esta concepção, é definido como um recurso pluridimensional da capacidade de alterar o comportamento de outros atores internacionais por meio de dominação, o que implica subordinação e controlo, com objectivos pré-definidos. Assim, o poder definido no campo das relações internacionais pode comportar diversas premissas materiais e imateriais. Michael Barnett e Raymond Duvall (2005, 43), em especial, referem que:

Disciplinary discussions tend to privilege only one, albeit important, form: an actor controlling another to do what that other would not otherwise do. By showing conceptual favouritism, the discipline not only overlooks the different forms of power in international politics, but also fails to develop sophisticated understandings of how global outcomes are produced and how actors are differentially enabled and constrained to determine their fates. [*Tal como estes autores, também defendemos que*] scholars of international relations should employ multiple conceptions of power and develop a conceptual framework that encourages rigorous attention to power in its different forms.

O que se pretende ao longo deste subcapítulo não é uma análise exaustiva das diferentes conceptualizações de poder, nem mesmo das diferentes abordagens das teorias das Relações Internacionais, mas tão somente perceber de que formas estas últimas constituem paradigmas *válidos* na construção cratológica do poder no sistema internacional, nomeadamente na afirmação da UE como uma potência e, concomitantemente alargar o próprio entendimento sobre este conceito tão controverso que segundo Stefano Guzzini deverá *be reserved for moments when an actor intentionally produces effects, and that constitutive arguments be understood as governance*¹⁴.

Deste modo, consideraremos as principais premissas subjacentes ao Realismo, ao Liberalismo e ao Construtivismo e as suas diferentes conceptualizações do poder. Entendemos, no quadro do nosso foco de análise que a semântica do *hard power* se encontra relacionada com a Teoria Realista, o *soft power* com a tradição mais liberal, e o *normative power* com o paradigma construtivista. Sustentamos, assim, a importância das três concepções na análise e intelecção do tipo de poder que constitui a UE.

¹⁴ Guzzini, S. 1993. "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis." *International Organization*, Vol. 47, n.º3, p. 446. Do mesmo autor ver também Guzzini, S. 1998. *Realism in International Relations and International Political Economy*. Nova Iorque: Routledge; Guzzini, S. 2000. "The Use and Misuse of Power Analysis in International Theory." In *Global Political Economy: Contemporary Theories*, de Ronen Palan (ed). Nova Iorque: Routledge.

1.1. Teoria Realista e a formação do Hard Power

This policy cannot succeed through speeches and shooting competitions and songs; it can succeed only through blood and iron.
Bismark

O conceito de poder encontra-se claramente associado à teoria realista das Relações Internacionais, uma vez que o poder é o elemento determinante nas relações entre os Estados e entre as comunidades políticas, e determinante para compreender as dinâmicas de paz e guerra. Com efeito, o próprio estudo científico das relações internacionais tem-se centrado em grande medida no esforço de racionalização das dinâmicas de poder, que para Lobo-Fernandes (2008, 23), procura compreender a natureza fundamental da ação dos Estados no jogo de poder internacional (*power politics*) e as relações entre aquelas unidade analíticas. John Mearsheimer escreveu que para os realistas *calculations about power lie at the heart of how states think about the world around them*¹⁵. A lógica de poder está, pois, subjacente ao enunciado realista, apesar das variações existentes dentro do próprio realismo acerca do entendimento deste conceito¹⁶. Com vista a clarificar a distinção das abordagens realistas, esta secção analisará brevemente o realismo clássico, o realismo neoclássico e o neorealismo ou realismo estrutural.

Transversalmente a todos os principais proponentes, encontramos indicações para a tangibilidade do poder, tentando “desmistificar” construções complexas em torno do conceito, o que à sua explanação como uma concepção simplificada e intuitiva de *hard power*, dado que *everyone is familiar with hard power*. A definição de poder para a teoria realista é caracterizada pelo que Joseph Nye denomina de *hard power*, o qual traduz a capacidade de um país obter o que ambiciona através da força, da punição e recompensa. Os instrumentos chave, aqui, são a aplicação da força militar e da pressão económica – *the ability to use carrots and sticks of economic and military might to make others to follow your will* – ou poder de coerção e a capacidade de impor “comportamentos” e “resultados”, através de sanções económicas, guerras, *diplomacia coerciva*, ameaças, isto é, a capacidade de um país obter o que quer através da força bruta, da punição e recompensa.

¹⁵ No pensamento de Mearsheimer, o poder é o axioma principal do relacionamento entre os Estados. Cfr. Mearsheimer, J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton.

¹⁶ Schmidt advertiu num artigo publicado em 2005 que seria, no entanto, redutor analisar o tipo de poder segundo uma visão global do Realismo. Defendendo que existem várias concepções realistas de poder. Cf. Schmidt, C. B. 2005, “Competing Realist Conceptions of Power”, *Millennium – Journal of International Studies*, Vol. 33, pp. 523-545.

Tentaremos, por fim, avaliar em que medida esta corrente teórica explica a emergência da PCSD e os seus mais recentes desenvolvimentos, nomeadamente na aquisição de *hard power*.

1.1.1. *Realismo clássico*

A escola realista é a mais antiga e, também, o mais amplamente conhecido sistema de pensamento em Relações Internacionais. O realismo situa-se numa linha ontológica e fundamenta-se no conceito de percepção e de detecção da realidade tal como é, e como se apresenta *de facto* aos sujeitos cognoscentes. O *Sein* fundamenta-se também em como a natureza humana se correlaciona com esta realidade e se apresenta ao ser¹⁷.

O Realismo clássico assenta a sua premissa fundamental no Estado, realçando a importância dos interesses nacionais e do poder na vida internacional e à lógica humana de ganhos calculados. Os Estados decidem e determinam os seus próprios interesses e a forma como os alcançar, sendo o mais importante a sua sobrevivência no sistema internacional. Para o realismo, tudo o que existe no mundo e nos sistemas internacionais é “material” e “observável”, e os interesses dos Estados são “dados” de forma exógena. Assim, o Estado é o ator dominante na cena internacional e é capaz de atuar como unidade coerente e racional, e não reconhece uma autoridade superior no sistema das relações internacionais; como tal, o sistema internacional é definido pela noção crucial de anarquia, traduzindo um sistema estruturalmente descentralizado. Num estado de anarquia, as políticas são dominadas por considerações de segurança e pela fragilidade da confiança e da cooperação. A guerra é, como tal, uma possibilidade¹⁸ (Spykman 2008).

Muitos especialistas defendem que o grande politólogo Tucídides foi o primeiro precursor da tradição de realista na análise das relações internacionais. O seu conhecido livro *História da Guerra Peloponeso (431-404 a.C)* analisa os princípios do poder político militar entre Atenas e Esparta e os seus comportamentos *agressivos*,

¹⁷ Cf. Donnelly, J. 2006. “Realism”. In Jahn, Beate (ed). *Classical Theory in International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press

¹⁸ A maior parte dos realistas reconhecem que “*men are motivated by other desires than the urge for power and that power is not the only aspect of international relations*” (Spykman 1942, 7). Apesar de Niebuhr (1944, 123) admitir que “*individuals are not consistently egoistic [...] Whatever their other disagreements, realists are unanimous in holding that human nature contains an ineradicable core of egoistic passions; that these passions define the central problem of politics; and that statesmanship is dominated by the need to control this side of human nature*”.

baseados nas observações meticulosas dos acontecimentos e a realização de muitas entrevistas aos principais protagonistas (Lowell S. Gustafson, 2000). De acordo com Tucídides, quando um Estado acredita que o seu exército e poder é ameaçado por outro Estado, a guerra é o cenário mais provável. A finalidade principal das alianças que os Estados estabelecem entre eles é o de evitar que um Estado poderoso não-membro da aliança imponha a sua dominação. No entanto, esta paz é relativa, porque os efeitos de uma tal aliança são circunscritos a um certo número de Estados e, temporariamente (Williams 2005).

Tucídides observaria que:

[**A regra sempre foi que os fracos devem se submeter aos fortes**]; e além disso, nós consideramos merecedores do nosso poder. Até o presente momento, vocês também pensavam assim; mas agora, depois de avaliar os seus próprios interesses, começam a falar em termos do que é certo e do que é errado. Considerações deste tipo jamais desviaram as pessoas das oportunidades de engrandecimento oferecidas pela força superior. [sublinhado nosso]

Tucídides defende, assim, a guerra como *inevitável* em razão do crescimento do poder ateniense e o medo que isso causou em Esparta, redefinindo o conceito da importância do poder, a par da propensão dos Estados em formar alianças competitivas. O medo do rival se tornar mais poderoso pode causar a guerra, e fortalece simultaneamente a ideia de que os conflitos parecem ocorrer quando um estado desafiador, insatisfeito, começa a atingir o nível de capacidades do competidor. Sempre que ocorrer um rompimento da balança de poder a possibilidade de guerra é máxima¹⁹. A conclusão a que ele chegou é que a guerra era o resultado do medo e de uma mudança na balança de poder²⁰. Duas lições fundamentais não podem ser esquecidas aquando da análise do trabalho de Tucídides: primeiramente, cada Estado procura defender o seu território e “maximizar” o seu poder político e militar, o qual criará condições favoráveis para iniciar uma guerra; em segundo, a guerra apresenta-

¹⁹ Cf. Cawkwell, G. 1997. *Thucydides and the Peloponnesian War*. London and New York: Routledge.

²⁰ Para Lobo-Fernandes, no Estudo Introdutório para a 1ª edição portuguesa da História da Guerra do Peloponeso, na reflexão sobre as causas da guerra entre gregos que colocou frente-a-frente Esparta e Atenas, Tucídides considera que foi o rompimento da balança de poder – em tese geral a mera percepção ou convicção desse rompimento pode ser suficiente para desencadear uma reação – que leva Esparta a Declarar guerra a Atenas. Deste modo não são tanto, por exemplo, as obrigações decorrentes da aliança com Corinto, ou os termos do tratado de paz em vigor assinado em 445 a.C, que impelem Esparta a entrar em guerra, mas sobretudo a forte probabilidade da balança de poder desequilibrar-se a favor de Atenas. É em suma, como refere o autor, o medo de desvantagem em relação ao crescimento do poder ateniense que leva Esparta a agir e a atacar, num quadro de forte polarização de forças. Lobo-Fernandes, L. 2008. “Estudo Introdutório.” In Tucídides. *História da Guerra do Peloponeso*. Lisboa: Edições Sílabo, pp. 15-16.

se como uma possibilidade, mesmo para Estados democráticos²¹. A natureza e o comportamento dos Estados são similares à dos homens que os dirigem. Os Estados são animados pelo espírito de conquista que os incita a competir constantemente entre eles. No caso onde os Estados são substancialmente desiguais, servem-se da sua força bélica, ou até diplomática para condicionar e dominar o mais fraco²².

Também Maquiavel²³ e Thomas Hobbes²⁴ defenderam, baseados em suas observações pessoais e na realidade de seu tempo, que os homens são animados pelo seu instinto inato de “poder” e “dominação” que os leva a competir com os outros para aquisição de riqueza, poder e prestígio. Estando o sistema internacional em latente anarquia relativa, não no sentido de ausência de estruturas e regras ou caos completo, mas na falta de um governo central, supranacional, a ausência de um efetivo e pleno arcabouço de governo superior aos Estados, com autoridade central para aplicar as normas de conduta e torná-las eficaz, faz perdurar a anarquia entrópica externa relativa da política internacional. Relativamente ao conceito de anarquia aplicado no contexto internacional, Maquiavel (2008, 107) afirma que:

Nas ações de todos os homens, sobretudo dos príncipes, quando não há tribunal ao qual recorrer, deve-se considerar o resultado. Assim, um príncipe deve conquistar e manter um Estado. Os meios serão sempre considerados honrados e por todos louvados. Porque o vulgo atenta sempre às aparências e ao resultado e no mundo só existe o vulgo.

Assim a obrigação do governante (Príncipe) deve ser a de conquistar e manter o Poder.

Também, Hobbes²⁵ – como referimos – via o poder como crucial para o comportamento humano, uma vez que o homem tem um desejo perpétuo e incansável por poder. Assim, sem uma soberania forte, as unidades seriam palco de caos e de

²¹ Ver Coby, P. 1991. “Enlightened Self-Interest in the Peloponnesian War: Thucydidean Speakers on the Right of the Stronger and Inter-State Peace.” *Canadian Journal of Political Science* 24, pp. 67–90; Lebow, R. N. 2001. “Thucydides the Constructivist.” *American Political Science Review*, Vol. 95, n.º3, pp. 547–60.

²² Para um maior aprofundamento da contribuição de Tucídides para as Relações Internacionais ver Gustafson, L. (2000). *Thucydides' Theory of International Relations. A Lasting Possession*. Louisiana: Louisiana State University Press.

²³ Na sua obra *O Príncipe*, Maquiavel redefine a teoria do poder político e as relações dos poderes entre os Estados, reafirmando o Estado como a mais elevada realização do Homem, como uma criação progressiva e elaborada do seu livre-arbítrio. Maquiavel encara a história e a sociedade como factos puramente humanos e naturais, livres de qualquer influência sobrenatural ou providencial, libertando a Política das restrições da Teologia. Assim sendo, o autor separa a conduta do Estado e dos seus governantes de todo e qualquer princípio moral, tanto no campo interno, como no campo externo.

²⁴ Thomas Hobbes, na sua obra *Leviatã*, afirma o postulado do Estado de Natureza, anárquico, conflitual, não integrado, onde o Homem vive sem regras, sem justiça e sem igualdade, onde somente o mais forte tem possibilidade de sobrevivência. Cf. Hobbes, T. 1995. *Leviatã*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. 3ª Edição.

²⁵ Sobre o trabalho de Thomas Hobbes, ver: Bobbio, Norberto. 1993. *Thomas Hobbes and the Natural Law Tradition*. Chicago: University of Chicago Press; Eisenach, E. J. 1982. “Hobbes on Church, State and Religion”, *History of Political Thought* 3 (2) pp. 219-43; Gauthier, D. 1969. *The Logic of Leviathan*. New York: Oxford University Press; Strauss, L. 1959. “On the basis of Hobbes' Political Theory.” In *What is Political Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press; Strauss, Leo. 1963. *The Political Philosophy of Thomas Hobbes* Chicago: University of Chicago Press.

violência, por não haver poder suficiente para garantir a própria segurança dos homens²⁶.

A diversidade no seio do realismo clássico não permite delinear planos conceptuais comuns a todos os autores e premissas homogêneas, contudo é possível delinear alguns pressupostos comuns aos autores enunciados (Tucídides, Maquiavel e Hobbes). Essas premissas são a centralidade do Estado, que tem por objectivo central a sua sobrevivência, a função do poder para garantir essa sobrevivência, seja através da auto-ajuda, seja por meio de alianças, anarquia internacional, um pessimismo relativamente à natureza humana (Nogueira e Messari 2005, 22); a guerra representa um importante instrumento no domínio da política para fins de maximização das estratégias nacionais (*ragion di stato*)²⁷ de sobrevivência e segurança; o Estado territorial utiliza a maximização do cálculo do poder diante de seus constrangimentos endógenos e exógenos. O militarismo e as políticas de defesa nacional (ofensivas ou defensivas) são justificáveis sob o ponto de vista de obtenção e manutenção da tríade força-poder-interesse; a baixa previsibilidade internacional (entropia relativa); e, por fim, os Estados são movidos e posicionados numa distribuição irregular e assimétrica de poder, ocasionando, assim, uma hierarquização cratológica numa determinada ordem mundial (Castro 2012, 319). Estas premissas conduzem a uma clara desigualdade e anarquia dos Estados no sistema internacional, que leva a lutas constantes pelo poder hegemónico, sob a égide da escolha estratégica dos atores, o qual é condicionado pelo sistema externo de acordo com os valores, ímpeto político e militar dos restantes estados. Para Lobo-Fernandes (2008a, 19), a confirmação ao longo do tempo, de manifestações correlacionadas com a lógica de *balancing* permitiria, por sua vez, consolidar uma teoria geral da balança de poder.

²⁶ Hobbes via os Homens como seres mecânicos e egoístas movidos por “a perpetual and restless desire of power after power, that cease only in death[...] Driven by their passions and lust for power, men find in the condition of mere nature nothing but a perpetual war of all against all”. Para Leo Strauss “the whole scheme suggested by Hobbes is made possible by the disenchantment of the world, by the diffusion of scientific knowledge, or by popular enlightenment.” Cf. Strauss, L. 1953. *Natural Right and History*. Chicago: University of Chicago Press. p. 198.

²⁷ O termo “razão de Estado” difundido em títulos e panfletos por toda a Europa a partir de 1589, foi consagrado por um autor italiano – contemporâneo de Maquiavel – Francesco Guicciardini (1483-1540). Posteriormente outro intelectual italiano, Giovanni Botero, veio mesmo a publicar, em 1589 (cerca de cinquenta anos depois da morte de Guicciardini), uma obra intitulada *Ragion di Stato*. Ver Botero, Giovanni. 1956. *Reason of State* (Venice) trans. P. And D. Waley. London. Cfr. Lobo-Fernandes, Luís. 2008. “Estudo Introdutório”. *História da Guerra do Pelopenseo*. Lisboa: Edições Silabo, pp. 17-18

1.1.2. O Realismo Neoclássico de Morgenthau

O período que se segue à Segunda Guerra Mundial e a emergência de novas alianças, inauguraria uma nova forma de *compreensão* do realismo através de pressões sistémicas e de níveis de análise unitários, emergindo assim o que viria a ser denominada por realismo neoclássico, e que segundo Gideon Rose (1998, 152)²⁸:

Explicitly incorporates both external and internal variables, updating and systematizing certain insights drawn from classical realist thought. Its adherents argue that the scope and ambition of a country's foreign policy is driven first and foremost by its place in the international system and specifically by its relative material power capabilities. This is why they are realist. They argue further, however, that the impact of such power capabilities on foreign policy is indirect and complex, because systemic pressures must be translated through intervening variables at the unit level. This is why they are neoclassical.

Morgenthau é considerado como o sucessor contemporâneo de Maquiavel e Hobbes devido à sua contribuição importante na conceptualização e sistematização do pensamento clássico realista²⁹. No início da sua obra *Politics Among Nations*, de 1948 Morgenthau defende que *international politics, like all politics, is a struggle for power* acrescentando que *whatever the ultimate aims of international politics, power is always the immediate aim* (Morgenthau 2006, 7). Desta forma, e dado que as relações internacionais são estritamente relações diplomáticas e estratégicas que os Estados soberanos mantêm fora das organizações internacionais, “só poderiam” ser analisados segundo o paradigma do realismo neoclássico³⁰. Estas relações são necessariamente caracterizadas pela rivalidade, porque cada Estado, naturalmente e constantemente, tenta defender-se e aumentar o seu poder político e bélico e por outro lado, porque o poder é distribuído desigualmente dentro de sociedade internacional; finalmente, porque é improvável que estados aceitem ser submetidos a uma autoridade supranacional que os forçaria a cooperar. Daí a sociedade internacional ser anárquica (Neacsu 2010). Contudo, os Estados soberanos podem aderir livre e

²⁸ Apesar do realismo neoclássico ser um paradigma emergente no pós-Guerra Fria, este autor cunhou o termo Realismo Neoclássico num artigo escrito em 1998 “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” de Gideon Rose *World Politics*, Vol. 51, n.º 1, pp. 144-172.

²⁹ Christopher Frei. 2001. *Hans J. Morgenthau. An Intellectual Biography*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

³⁰ Francis Beer and Robert Hariman declararam que os “realists believe that realism is the only story of world politics. Post-realists assert that realism is only one story among many: although it is an important story, it provides neither the only plausible explanation nor the only possible world.” CF. Francis A. Beer and Robert Hariman. 1996. “Realism and Rhetoric in International Relations,” in Francis A. Beer and Robert Hariman (ed). *Post Realism: The Rhetorical Turn in International Relations*. East Lansing: Michigan State University Press, p. 7.

voluntariamente a acordos e estruturas internacionais que poderão esbater parte dessa conflitualidade. No entanto, o arranjo de uma paz perpétua é inconcebível devido à soberania, ambições, desigualdades, e desconfiança mútua entre os Estados que os coloca perante um dilema de segurança. O uso de força não é evitável, mas não é desejável e pode ser limitado. Mas a guerra não é necessariamente vantajosa porque, ainda que permita criar um novo equilíbrio de poder e instituir uma rotação de supremacia entre Estados, o seu custo é mais elevado que os seus benefícios. As confrontações armadas podem ser evitadas durante um período maior ou menor de tempo devido à adopção de dois comportamentos: a adopção de uma política defensiva, neutralista ou isolacionista, e o arranjo de um equilíbrio de poder por alianças estratégicas. Para evitar a guerra e alcançar o equilíbrio, os Estados devem não só moderar as suas ambições como também estabelecer alianças entre eles³¹.

Para Morgenthau, a complexidade dos assuntos internacionais requer uma análise diferenciada para cada situação particular. Nesse contexto, é o Estado que define o interesse nacional, e este pode ser traduzido em termos de poder. Contudo, a definição de poder para Morgenthau apresenta-se complexa, definindo como *when we speak of power, we mean man's control over the minds and actions of other men* que o leva a postular seis axiomas da teoria realista, a saber (Morgenthau 2006, 43): Primeiro, sugere que a política é governada por regras³² objetivas³³ ditadas pela natureza humana³⁴; segundo, Morgenthau assegura que os homens de Estado pensam e agem em termos de interesses, definidos como poder³⁵; terceiro, reconhece que o poder como um conceito universalmente válido³⁶, contudo, todas as nações devem considerar a sobrevivência como o objetivo mínimo para a política externa, o que as compele a proteger a sua identidade física, política e cultural contra invasão e o domínio de outras nações, uma vez que os Estados atuam pelo poder; no quarto princípio, Morgenthau afirma o reduzido impacto dos princípios morais universais para a ação política, que não podem ser aplicados de forma abstrata e universal, mas

³¹ Francis A. Beer and Robert Hariman, 1996. Op. cit. p. 11

³² Por regras, entende uma repetição consistente dos eventos.

³³ Por objetividade entende o carácter imutável da política.

³⁴ Essas regras são insensíveis a preferências. Os homens não as desafiarão, a não ser em risco de fracasso. Se essas regras não podem ser mudadas, Morgenthau afirma que a sociedade pode ser aprimorada pelo entendimento das leis que governam a sociedade, e então, com base nesse conhecimento, estabelecer a política pública.

³⁵ Morgenthau afirma que todos os Estados têm como único objectivo o poder, elevando a racionalidade ao instrumento central do poder político.

³⁶ O conceito de poder apesar do seu carácter global, poderá conhecer assimetrias espacio-temporais, alterando consoante o contexto ou o lugar onde o mesmo é exercido. Morgenthau defende que os componentes que influenciam no poder de uma nação podem ser divididos em dois grupos de elementos distintos: aqueles que são relativamente estáveis e aqueles que são sujeitos a constantes modificações.

deverão ser filtrados através das circunstâncias concretas que se apresentam³⁷; quinto, Morgenthau postula que o realismo político não identifica as aspirações morais de uma nação com as leis que governam as dinâmicas inter-estaduais³⁸; e, sexto, Morgenthau realça a autonomia e especificidade da esfera política – as ações políticas devem ser julgadas por critérios políticos e a prioridade de toda a política externa deve ser a soberania e a segurança do estado³⁹.

Morgenthau afirma que para alcançar objetivos, os Estados “devem” recorrer à força militar⁴⁰ ou a meios culturais e económicos uma vez que a preponderância local, regional ou mundial é o objetivo do poder do Estado. Isso pode ocorrer, inclusive, através da diplomacia, tornando-se desnecessário o exercício do poder através da força. O poder político para Morgenthau (2006, 56) é assim *a psychological relation between those who exercise it and those over whom it is exercised. It gives the former control over certain actions of the latter through the influence which the former exert over the latter's minds.*

Para os realistas neoclássicos, existe, assim, uma luta permanente dos Estados pelo poder, e o objectivo de cada estado é maximizar o seu próprio poder relativo, derivada da própria natureza humana da luta pelo poder. Segundo Morgenthau, a incessante busca pelo poder deriva diretamente da natureza humana. Uma das proposições centrais do pensamento de Morgenthau acerca da natureza humana era que todos os homens possuem uma insaciável "cobiça pelo poder". De acordo com Morgenthau, o "homem é um animal político por natureza" que "nasce para procurar poder". Este desejo intrínseco pelo poder deriva do instinto de sobrevivência e do *animus dominandi*, o “desejo de dominar”. Enquanto a primeira encontra possibilidade de realização e satisfação, a segunda premissa só poderá ser realizável quando o último homem for objecto de dominação. A esta natureza humana reflete-se, pois, de forma fundamental no comportamento dos Estados.

³⁷ O limite dos princípios morais é a prudência, ou seja a segurança e os interesses do Estado.

³⁸ Os princípios morais de um Estado não podem ser considerados princípios morais universais, “exportados” para outras nações.

³⁹ Morgenthau através destes seis principais axiomas pretendeu revelar um grau de objetividade e de cientificidade das leis gerais que governam o poder, defendendo que a política representa um saber autónomo em relação às demais ciências sociais e humanas.

⁴⁰ Morgenthau considera ser a mais eficaz no sistema anárquico internacional.

1.1.3. *Metamorfose do Poder no Realismo Neo-Clássico*

Morgenthau acredita, por outro lado, que a diplomacia deve ser sustentada por quatro condições fundamentais, caso pretenda tornar-se uma *técnica* efectiva: ser privada do “espírito de conflito”; definir os objetivos de política externa em termos de interesse nacional, e sustentadas com o poder adequado; e desenvolver uma visão da política externa que tenha em consideração o ponto de vista de outras nações⁴¹. Morgenthau via o equilíbrio de poder como a forma ideal de manutenção de um Estado no sistema internacional. Porém, afirma, que não é o equilíbrio de poder, mas o consenso internacional sobre o qual ele é constituído, que preserva a paz internacional.

Observa-se, assim, que para este autor, o poder é simultaneamente relacional e com elementos de poder nacional próprio. Dentro da tradição realista, Morgenthau defende que o poder implica a posse de recursos comensuráveis que contribui para o poder de uma nação, podendo estes ser *estáveis*⁴², ou *instáveis*, estando estes últimos sujeitos a constantes alterações.⁴³ A manutenção e o controlo militar sobre tais recursos, de acordo com o realismo neo-clássico, tornam-se num ponto de convergência para as ações dos Estados na projeção e aumento do coeficiente de poder nacional. Um Estado terá, pois, a capacidade e o potencial para agir no sistema internacional, e mobilizar estrategicamente outros Estados de menor peso cratológico. No entanto, esse processo de influência também depende diretamente de elementos intangíveis: a vontade nacional, a habilidade diplomática e a legitimidade.

Para Edward H. Carr, outro realista neo-clássico, pese embora não se possa definir política exclusivamente em termos de poder, *é seguro dizer-se que o poder é sempre um elemento essencial da política* (1981, 135). A política é, em certo sentido, sempre uma política de poder. Para Carr “a política não pode ser divorciada do poder” e ignorar esse princípio poderá ser “fatal”. Normalmente não se aplica o termo “política” a todas as atividades dos Estados, e sim às questões envolvendo um conflito de poder. Uma vez que esse conflito se tenha resolvido, a questão deixa de ser ‘política’ e passa a ser administrativa⁴⁴. Segundo o mesmo autor, toda a política no sistema internacional é uma política de poder. E, na relação entre os Estados, o último

⁴¹ Cf. Vasquez, J. 1996. *Classics of International Relations*. New Jersey: Prentice Hall, pp. 22-26.

⁴² Os elementos estáveis do poder são de natureza quantitativa, e incluem aspectos como a geografia, e os recursos naturais, a capacidade industrial, a população e as capacidades militares.

⁴³ Os elementos mutáveis do poder são de natureza qualitativa e assentam no caráter nacional, na moral nacional, na qualidade do governo e na qualidade da diplomacia da nação.

⁴⁴ Carr, Edward Hallett. 1981 [1939]. *Vinte anos de crise 1919-1939: Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p.105.

argumento é sempre a guerra. Nesta perspectiva, qualquer suposição de que a força possa ser eliminada das relações internacionais, e substituída por princípios como a harmonia de interesses, opinião pública ou debates internacionais é uma utopia perigosa, que induz os governantes ao erro, e o sistema internacional à instabilidade. Assim sendo, segundo Carr, o poder é indivisível e assenta em três categorias, dependentes entre si: poder económico, poder militar e poder sobre a opinião pública⁴⁵; contudo, e dada a possibilidade de degeneração para a guerra, o poder mais importante na política internacional é o poder militar explicando que “a suprema importância do instrumento militar prende-se com o facto da *ultima ratio* de poder nas relações internacionais ser a guerra”. O poder militar constitui, pois, um elemento essencial na vida de um Estado, uma vez que serve como *meio* e como *resultado* para a obtenção de outros objectivos e “poderes”. Segundo Carr, os Estados que pretendem a manutenção do *statu quo* empreendem também uma política de poder, já que desejam conservar o poder que têm – seja porque estejam satisfeitos com aquilo que já alcançaram, ou porque não vislumbram ganhos de poder numa possível reconfiguração da distribuição de poder no sistema internacional. Os Estados expressam as suas “aspirações” de paz ou segurança, portanto, para garantir que os seus ganhos sejam garantidos ou que a sua margem de manobra seja assegurada. Nas palavras do próprio autor:

É profundamente errado representar a luta entre potências saciadas e as insatisfeitas como uma luta entre a moral, de um lado, e a força, de outro. (...) qualquer que seja o envolvimento moral, a política de força predomina de ambos os lados (Carr 1981, 60).

Ou ainda:

O interesse comum na paz mascara o facto de que algumas nações desejam manter o *statu quo* sem terem de lutar por ele, e outras mudar o *statu quo* sem precisar de lutar para isso (ibidem, 69).

Embora reconheça a dimensão ética e moral como factores norteadores, o elemento essencial e decisivo da política é o poder. Carr defende que o poder não é um fenómeno anormal, mas um componente “necessário” de todo sistema político. Pese embora, não ser uma situação preferencial, a guerra é uma “ferramenta” que pode ser necessária⁴⁶.

⁴⁵ De acordo com Joseph Nye esta é a primeira formulação de *soft power*.

⁴⁶ Ver Carr, Edward H. 1964 [1939]. “Realism and Idealism.” In Richard K. Betts (ed.) *Conflict After the Cold War: Arguments on the Causes of War and Peace*. New York: Pearson, pp. 70-87.

1.1.4. Neorrealismo ou Realismo Estrutural

O neorrealismo também denominado de realismo estrutural surgiu no final da década de setenta, mais precisamente em 1979 com o livro *Theory of International Politics* de Kenneth Waltz, resultado de alguma insatisfação com o realismo neo-clássico⁴⁷. Waltz representa assim um ponto de inflexão no pensamento realista em Relações Internacionais. O autor procurou, de forma mais ambiciosa, resgatar o realismo como a teoria válida para a explicação dos principais fenômenos internacionais, como, por exemplo a guerra, dando maior vigor científico à teoria, com bases mais sólidas, não rejeitando as raízes, as premissas e as influências realistas. Waltz acredita que o equilíbrio de poder entre grandes potências é um atributo inerente do sistema de Estados (1990, 24). Segundo os neorrealistas, não só as capacidades políticas e militares são recursos essenciais, mas também os recursos econômicos e tecnológicos de um Estado.

O neorrealismo providencia explicações para a continuidade e para as repetições na política internacional, não descartando as possibilidades de mudança. Para Waltz, a estrutura do sistema internacional é que constrange e limita as ações dos Estados, sistema este, formado pelos próprios Estados (atores mais importantes do cenário externo) em interação. Tal influência nas ações estatais dá-se através da socialização e da competição, ambas determinando quais práticas são mais aceitáveis para a sobrevivência (segurança) das unidades – objetivo maior de qualquer ente estatal.

De acordo com Waltz, a estrutura do sistema internacional é definida em termos de três premissas fundamentais: o princípio ordenador, as funções das unidades e a distribuição de capacidades entre elas (Waltz 2002, 26-29). Assim: como princípio ordenador a anarquia no sistema (ausência de governo); as funções dos Estados, em decorrência do princípio ordenador, são iguais – prover por sua própria sobrevivência, ocorrendo o oposto a um sistema hierárquico, no qual cada parte prima por uma função diferente; e, por fim, a distribuição de capacidades entre os Estados “mostra” se o meio internacional será unipolar, bipolar ou tendencialmente multipolar. Com isso, qualquer que seja a mudança em uma dessas dimensões, configurará uma estrutura diferente. Os Estados, procuram, pois, sobreviver no meio

⁴⁷ Cfr. Baldwin, David A. (ed.). 1993. *Neorealism and neoliberalism: The contemporary debate*. New York: Columbia University Press. Vide a este respeito: Lobo-Fernandes, Luís. 2013. “Uma Teoria Nomotética da Política Internacional ou a Construção da Verdade em Waltz – Algumas Considerações. *Relações Internacionais*, Vol. 39, setembro, pp 15-24.

em que interagem, uma vez que é um ambiente de incertezas quanto às intenções dos demais. Isso não quer dizer que eles não persigam outros objetivos, mas sim que o principal é a segurança⁴⁸. O poder, diferentemente da concepção realista clássica, não é um fim “em si mesmo” para Waltz, apenas um meio de assegurar maiores hipóteses de sobrevivência, representando um conjunto de capacidades, como aparato militar, território, desenvolvimento económico, etc (Waltz 1988, 617).

Para o neorealismo o sistema internacional é anárquico e descentralizado, sem regulação central. Neste campo, os estados devem fazer tudo para a manutenção da sua sobrevivência. E, porque não existe uma autoridade sistémica superior, não existe também nenhum mecanismo que proteja os Estados de ameaças no sistema internacional. Assim, a guerra é *possível*, e o poder militar é necessário para sobreviver numa situação de guerra. Como tal o objectivo final dos Estados neste ambiente é a sua própria sobrevivência. Assim,

A self-help system is one in which those who do not help themselves, or who do so less effectively than others, will fail to prosper, will lay themselves open to dangers, will suffer. Fear of such unwanted consequences stimulates state to behave in ways that tend toward the creation of balances of power (Waltz 1979, 69).

Desta forma, não existe uma saída fácil para a anarquia internacional e o dilema de segurança. Dada a possibilidade da ocorrência de conflitos bélicos, a medida mais importante que um Estado pode tomar para assegurar a sua própria sobrevivência, é a acumulação de poder suficiente. Waltz sustenta que a distribuição de capacidades no sistema internacional constitui uma variável independente para a explicação de fenómenos internacionais, como as guerras, as alianças e a *operação* da balança de poder⁴⁹. Assim, o poder torna-se um meio insubstituível para o objectivo fundamental da segurança estadual (Brown e Ainley 2005, 39).

⁴⁸ Cf. Waltz, Kenneth. 1988. “The origins of war in neorealist theory”, *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, n.º 4, pp. 615-28.

⁴⁹ Cf. Bull, Hedley. 2000. “International relations as an academic pursuit”, in Kai Alderson e Andrew Hurrell (eds.), *Hedley Bull on international society*. Basingstoke: Macmillan Press, pp. 246-64. Ver também Burchill, Scott. 1996. “Realism and neo-realism”, in Scott Burchill *et al*, *Theories of International Relations*. Basingstoke: Macmillan, pp. 67-92.

1.1.5. *Realismo Ofensivo*

Para John J. Mearsheimer, principal expoente teórico do *realismo ofensivo*, a estrutura do sistema internacional “apela” aos Estados a maximizar a sua posição relativa do poder e da própria segurança, podendo estimular comportamentos agressivos (Mearsheimer 2001). O poder militar serve de garante aos Estados para a obtenção dos seus interesses e, simultaneamente, para a “destruição” de outros atores que possam ameaçar ou atingir as suas necessidades e os seus interesses. Para este autor, todas os países com maior poder pretendem ser grandes potências e obter a “hegemonia” no sistema internacional, e a única forma de o alcançarem é adquirirem capacidade militar, maior crescimento económico; melhorias no sector tecnológico serão também importantes, uma vez que podem contribuir concomitantemente para a melhoramento das capacidades militares. A multipolaridade em si, não satisfaz a distribuição de poder entre os principais Estados, uma vez que a paz depende em grande medida do número de pólos e da distribuição de poder entre eles (quanto menos pólos existirem, maior facilidade existirá para a obtenção do equilíbrio e, portanto, a paz). A multipolaridade, conduz, assim, a uma maior vulnerabilidade do sistema internacional e, conseqüentemente, a uma maior probabilidade de ocorrência de atos de violência, dada a desigualdade de poder entre os atores internacionais⁵⁰. Mearsheimer (2001, 46), defende em particular, que [...] *a state must have sufficient military assets to put up a serious fight in an all-out conventional war against the most powerful state in the world.*

O autor estabelece cinco pressupostos que caracterizam o sistema internacional. O primeiro diz respeito a uma das premissas fundamentais de todo o pensamento realista analisado anteriormente – a natureza anárquica do sistema internacional. O segundo pressuposto diz respeito à *posse* de capacidade militar ofensiva por parte das grandes potências. Terceiro, a incerteza das intenções dos demais Estados relativamente aos seus comportamentos, o dilema da segurança. O seu quarto pressuposto representa também uma das principais *assumpções* do realismo: os Estados têm como principal objetivo a sua sobrevivência, ou auto-preservação através da manutenção da sua integridade territorial e da sua autonomia relativa. Por último,

⁵⁰ De acordo com Mearsheimer, o ambiente no pós-Guerra Fria deveria continuar a assentar na manutenção de armamento nuclear por parte de países como a Grã-Bretanha, a França e a Rússia, mas que estes países continuassem a política de contenção não permitindo que outros países se desenvolvessem e emergissem como potências. A manutenção da propriedade nuclear teria efeitos pacificadores, contribuindo para a prudência e segurança, igualdade e transparência de poder, e redução de riscos e de erros de cálculo.

os Estados são atores racionais, e preocupam-se mais com os efeitos estruturais a longo prazo do que com as consequências conjunturais e circunstanciais. Com base nestas assumpções, Mearsheimer (2001) defende que os Estados tendem a comportar-se de forma agressiva, alicerçados no *medo*, na *auto-preservação* e na *maximização de poder*⁵¹. A situação de incerteza àcerca do comportamento dos Estados é agravada pela inexistência de um poder central que possa punir possíveis agressões, ou prevenir o desenrolar de um conflito armado. Tendo em vista essa estrutura do sistema internacional, a melhor forma de os Estados garantirem a sua sobrevivência é aumentar o seu poder, em especial sua força militar.

O poder, adquire, pois, para o realismo ofensivo de Mearsheimer um significado de extrema importância traduzindo-se *nothing more than specific assets or material resources that are available to a state* (2001, 127). Contrariamente a Waltz, ele presta algum cuidado à discussão desses elementos e tenta fornecer dados concretos para tornar o poder de um Estado comensurável. Mearsheimer começa por fazer uma distinção entre dois tipos de poder: o poder militar atual e o poder latente e potencial. O primeiro refere-se essencialmente às capacidades bélicas e ao exército de um país. O segundo intimamente relacionado com as condições socioeconómicas de um país, está dependente da população e do PIB de um país⁵², afectando o que denomina de *balança de recursos* e que contribuem também para a construção do poder militar, uma vez que são os recursos que o Estado tem disponíveis para construir a sua força militar. Através desta visão de Mearsheimer, o poder é equivalente à posse de recursos tangíveis.

Concluindo, o realismo ofensivo de Mearsheimer advoga a tese de que os potenciais países hegemónicos poderão potenciar situações de conflito e perturbar a paz e ordem estável do *statu quo* mundial⁵³.

⁵¹ A maximização do poder só terminará quando o Estado alcançar o estatuto de “hegemon”: um Estado tão poderoso que possa dominar qualquer outro Estado no sistema, e contra o qual nenhum outro Estado possa atentar militarmente. Pode-se, ainda, fazer a distinção entre “global hegemon”, o qual domina o mundo, e “regional hegemon”, que domina determinada região Cf. Mearsheimer. 2001, *Op. cit.* p. 40.

⁵² Uma população vasta contribuirá para o aumento potencial do PIB o que condiciona a capacidade do país de adquirir armas, desenvolver tecnologia e manter as suas forças armadas.

⁵³ A busca incessante pela maximização estrutural do poder nacional traz fluxos naturais de emergência e declínio (exclusão) dos mesmos países hegemónicos. Mearsheimer, J. 2001. *Op. cit.* pp. 360-402. Este neodeterminismo “fatalista” poderá apontar reflexões muito importantes para o atual sistema internacional e para a emergência dos BRICs.

1.1.6. A conceptualização do hard power no quadro do enunciado Realista

Como tivemos oportunidade de explicitar, o pensamento realista confere um *papel* central ao poder não só na política interna, como também na política internacional. A própria conceptualização do poder, amplamente aceite, como um Estado usa seus recursos materiais para compelir outro Estado a fazer algo que não quer fazer, é claramente identificável com as premissas do realismo. Assim, tornou-se comumente aceite, a nível teórico e disciplinar a associação do poder com o realismo. Por sua vez, a estreita relação que existe entre a escola realista e a conceptualização do poder advém também da premissa de que o conflito e a competição são intrínsecos às relações internacionais, fruto do sistema anárquico internacional. A imagem dos Estados em luta permanente pelo poder e pela própria segurança, traduzem o alicerce ontológico realista da política internacional.

A teoria realista baseia-se no esforço de singularizar a variável poder – com o objetivo de explicar e predizer um espectro padronizado de comportamentos internacionais. A teoria neorrealista, por outro lado, dispensa maior relevância à estrutura do sistema internacional, no interior da qual se desenvolvem as interações políticas. A literatura neorrealista sublinha tanto a importância permanente do poder, como o impacto da estrutura – aquilo a que Hedley Bull e Kenneth Waltz, entre outros, chamaram sistema anárquico – sobre o campo disponível aos atores, para definirem a sua conduta e as suas políticas. A teoria neorrealista representa, portanto, uma evolução ou uma tentativa de utilizar-se da tradição realista, como ponto de partida, para chegar a uma abordagem teórica baseada na compreensão dos constrangimentos que se impõem à conduta dos Estados devido à estrutura do sistema internacional em que esses mesmos Estados coexistem (Miwa 2011, 34-35).

Como salientou Stephen Walt (2002, 209-212) *the concept of power is central to realist theory, yet there is still little agreement on how it should be conceived and measured*. Apesar desta observação, e das próprias variantes no seio do pensamento realista, conseguimos localizar a existência de algum grau de consenso relativamente à definição conceptual de poder, através de elementos tangíveis de poder nacional, como a posse de recursos materiais, apesar de Morgenthau acrescentar os elementos relacionais.

Mais recentemente, alguns seguidores do pensamento realista tentaram fazer um certo *upgrade* teórico introduzindo novas dimensões analíticas. Schelling

sublinhou a importância do estudo da comunicação do poder⁵⁴. Baldwin, por seu turno, advertiu para a importância dos aspectos relacionais do poder.⁵⁵ Walt aprofundou a reflexão sobre a lógica de alinhamento dos Estados e propôs o conceito de “balança-de-ameaça”⁵⁶, e Gilpin suscitou a necessidade de considerar aspectos económicos na análise realista do poder⁵⁷.

Assim, observa-se a existência de algumas divergências relativamente aos elementos que contribuem para o poder de um Estado, apresentando-se redutora e imprecisa a premissa que considera que o poder para os realistas consiste somente na capacidade ou habilidade de um Estado influenciar ou controlar as ações de outro Estado. No mesmo sentido, observa-se a existência de algumas dissonâncias relativamente à conceptualização e à “medição” do poder entre o largo espectro que constitui esta perspectiva. Para alguns autores o poder pode ser definido através dos atributos mensuráveis de um Estado, como a despesa com a defesa, o tamanho das forças armadas e o investimento em ciência e tecnologia com aplicabilidade direta na indústria bélica, bem como a população, o PIB e a dimensão territorial e factores geopolíticos, utilizando uma metodologia que segundo, Schmidt (2005, 537), advém do:

[C]ommitment to parsimony necessitates that define power in terms of resources and, furthermore, that assume that these resources are highly fungible. [...] are most interested in providing a rank ordering of states so that he can ascertain the number of great powers in any given international system.

Porém, para outros autores realistas, o poder é definido através da relação e da capacidade efetiva que um Estado tem para influenciar outros atores no sistema internacional. Não é somente relevante a mera posse de recursos, mas a habilidade de os converter em influência. De acordo com esta visão *relacional*, o poder poderá ser visto como um processo de interação, onde um Estado tem a capacidade de exercer influência sobre as ações de outros Estados, através dos recursos que possui⁵⁸. Para Nye (2012, 26) esta visão do poder enquanto recursos, *tem a virtude de fazer com que o poder pareça concreto, comensurável e previsível – um guia para a ação*. Deste modo, enquanto que para alguns autores, o poder é considerado um meio, para outros

⁵⁴Cfr. Thomas C. Schelling. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.

⁵⁵Baldwin, David. 1980. “Interdependence and Power: A Conceptual Analysis,” *International Organization*, Vol. 40, n.º4, pp. 471-506.

⁵⁶ Cfr. Walt, Stephen. 1990. *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press.

⁵⁷ Cfr. Gilpin, Robert. 1983. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁵⁸ De acordo com esta teoria, o poder pode ser traduzido segundo esta equação “A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do”. Vide a obra clássica de Laswell, D. H. e Kaplan, A. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.

ele é um fim em “si mesmo”; como refere Guzzini (1993, 449) *On the one hand*, [a teoria realista] *claims that the distribution of power is the main criterion for the explanation of outcomes. On the other, in some cases, the outcomes are the main criterion for the assessment of power(s).*

Torna-se, pois, perceptível que a tangibilidade do poder através dos recursos materiais, recai maioritariamente no papel do poder militar e nas capacidades que um Estado detém para a guerra⁵⁹. O poder é maioritariamente definido em termos militares, uma vez que para esta sistema de pensamento, a força constitui a *ultima ratio* das relações internacionais. Assim, a aquisição e a manutenção do poder traduz a questão central das relações políticas que os Estados estabelecem entre si, e que *o privilégio dado às políticas de poder evidencia numa aparente continuidade da tradição realista*⁶⁰. Desta forma, podemos afirmar que a definição de poder para a teoria realista é transversalmente caracterizada pelo que Joseph Nye denomina de *hard power*, o qual traduz a capacidade de um país obter o que pretende através da força, da punição e da recompensa. Os instrumentos-chave, aqui, seriam, pois, a aplicação da força militar e da pressão económica [*t]he ability to use carrots and sticks of economic and military might to make others to follow your will*, ou o poder de coerção e a capacidade de impor comportamentos e resultados, através de sanções económicas, guerras, diplomacia coerciva, ameaças, isto é, a capacidade de um país obter o que quer através da força bruta, da punição e recompensa. Para Nye (2012, 39), o *hard power* corresponde ao *uso da força, aos pagamentos e a algum estabelecimento de objectivos com base neles [...] Regra geral os tipos de recursos associados ao hard power incluem coisas tangíveis, como sejam a força e o dinheiro*. Desta forma, os “poderes” subjacentes ao *hard power* são essencialmente o poder militar e o poder económico. Como Bially Mattern (2005, 587) sublinha:

[W]hen it comes to the practice of world politics, as opposed to scholarly reflection upon it the received wisdom that guns and money are “hard” instruments still largely holds; they are thought to speak for themselves as coercive resources and thus to work most effectively.

⁵⁹ As dificuldades conceptuais e metodológicas relativamente à tangibilidade do poder têm constituído uma das principais críticas ao Realismo e à sua visão do poder. Sobre esta questão ver Baldwin, A. D. 2002. “Power and International Relations”, in *Handbook of International Relations*, Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simon.(eds). London: Sage. Keohane R. 1983. “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”, in *Political Science: The State of the Discipline*, Da W. Finifter (ed). Washington, DC: APSA.

⁶⁰ Cf. Buzan, B. 1996. “The Timeless Wisdom of Realism?” in *International Theory: Positivism and Beyond*. Steve Smith, Ken Booth, and Marysia Zalewski (eds). Cambridge: Cambridge University Press.

Relativamente ao poder militar, a história tem comprovado, em grande medida, que é feita ela mesma de guerra e conquista, e o uso da força tem-se revelado uma ferramenta essencial na determinação de *vencedores* e *vencidos*. O realismo clássico, baseado numa visão pessimista da natureza humana, ou o realismo estrutural alicerçado na distribuição do poder no sistema internacional, demonstram a importância cratológica dos recursos militares, os quais são apresentados como a dimensão significativa de poder nas questões globais, uma vez que permitem o *triunfo* na guerra, e este revela-se importante na distribuição de poder mundial de forma não isonómica e assimétrica e constitui um dos principais níveis de análise das relações internacionais. Segundo Morgenthau, apesar do poder político e do poder militar constituírem variáveis “independentes”, o poder militar pressupõe o uso da força para a aquisição dos objetivos estatais e pode ser utilizado como uma ferramenta de alteração de vontade dos outros atores, ou seja, como um instrumento de poder⁶¹. Também em Waltz encontramos a importância do poder militar para a manutenção dos Estados no sistema internacional. Os Estados devem, assim, aumentar o seu esforço interno com vista à criação de capacidade militar para impedir que outro Estado questione o *statu quo* que lhe são mais favoráveis. Para Mearsheimer, a aquisição de poder militar é também determinante para um Estado, para que consiga adquirir mais poder em todos os seus aspectos, e para que possa deslocar a balança de poder em seu favor, culminando numa posição mais vantajosa. O poder militar, para este autor, reveste-se de um carácter *ofensivo*, dado a capacidade de destruição de outro, e tem uma importância acrescida dado que considera que os Estados competem entre si, permanecendo a guerra uma possibilidade real.

Consideramos, assim, no quadro desta análise que o uso da força continua a ser fundamental para a definição do *poder relacional* em três aspectos fundamentais:

- a força pode ameaçar ou obrigar os outros a alterar as preferências e estratégias iniciais;
- os recursos militares afectam o enquadramento de objetivos;
- a força pode afectar a estruturação de preferências.

⁶¹ Morgenthau define o poder militar como sendo um recurso essencial na definição da política do imperialismo. Considerando mesmo que a conquista militar é a mais antiga forma de imperialismo, apresentando a vantagem de que o novo *statu quo* criado através da nação imperialista só pode ser modificado por outra guerra. Cfr. Morgenthau, Hans. 2006. *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, 7ª ed, London: McGraw-Hill Higher Education.

Os recursos militares e o uso da força podem permitir ainda implementar quatro tipos de ações que constituem simultaneamente as modalidades do poder militar, podendo ser usados para:

- combater ou destruir fisicamente;
- apoiar ameaças na diplomacia coerciva;
- prometer proteção, incluindo ações de manutenção de paz;
- garantir várias formas de apoio.

Por outro lado, o uso da força, ou mesmo a mera ameaça, segundo Bull (2002), revela-se fundamental para o equilíbrio de poder e para a preservação do sistema no qual os Estados estão inseridos. Desta forma, os Estados com maior poder militar têm capacidade de assegurar uma configuração no sistema que os favorecem. Consideramos, pois, que o poder militar continua a desempenhar um papel crucial na avaliação do poder dos Estados. Segundo Nye (2012, 69-70):

A capacidade de combater e de exercer coerção, de proteger e de apoiar, vai continuar a ser importante, mesmo que a guerra entre Estados prossiga com o seu decréscimo [...] a força militar continua a ser uma fonte essencial de poder neste século, já que a sua presença [...] estrutura as expectativas e modela os cálculos dos intervenientes [...] metaforicamente o poder militar providencia um grau de segurança que está para a ordem assim como o oxigénio está para a respiração: mal se nota até começar a rarear.

No que respeita ao poder económico, a sua introdução como *fonte de poder* no realismo deveu-se à constatação que o objetivo da conquista não consistia necessariamente na destruição ou ocupação territorial de outro Estado, mas poderia traduzir somente a sua “submissão económica”. Carr afirma que a força económica constitui um importante instrumento político amplamente relacionado com o poder militar, uma vez que é o seu principal financiador. *A arma económica é, por excelência, a arma dos países fortes*, refere Carr (2001, 170). As sanções são o instrumento visível de coerção do poder económico, e os Estados com os maiores mercados encontram-se necessariamente melhor posicionados para controlar não só o acesso aos mercados, como a aplicação de sanções⁶² (Baldwin 1985).

⁶² Sob o paradigma realista, as sanções servem apenas como alternativas ao emprego de forças militares para que as potências alcancem seus objetivos, e só serão efetivas se resultarem em altos custos económicos. Apesar desta limitação, David Baldwin descreve as sanções económicas de índole somente comercial, que vão desde embargos à proibição de compra e sanções capitais que incluem o congelamento dos bens, taxaço desfavorável e suspensão de apoios. Cf. Baldwin, David A. 1985. *Economic Statecraft*. Oxford: Princeton University Press, p. 41.

Desta forma, considera-se o poder económico outra vertente do *hard power*, que tem, também, sido apresentado como uma vertente mensurável e tangível do poder e uma necessidade para que efetivamente se “produza” poder. Os recursos económicos subjacentes ao *hard power* envolvem não só o PIB, mas também o rendimento *per capita*, o desenvolvimento tecnológico e a investigação, a posse de recursos naturais e humanos, bem como a existência de sólidas instituições jurídicas e políticas que fomentem a economia. Os recursos quer naturais (nomeadamente o petróleo⁶³ e o gás), quer materiais, constituem elementos importantes na aquisição de poder na arena internacional. Para Waltz, estes recursos constituem as capacidades que os Estados possuem internamente. Quanto mais capacidades um Estado possuir, melhor a sua posição de poder no cenário internacional. Mearsheimer compartilha, aliás, com Waltz a opinião sobre a importância das capacidades económicas para o Estado. Segundo Waltz, o poder económico, para além de representar um dos principais recursos internos do Estado, aumenta a sua própria influência no sistema internacional, visando a manutenção do seu *statu quo*.

Contudo, a interdependência gerada pelas trocas comerciais entre os Estados acarreta maiores dilemas, devido ao aumento das dependências mútuas e, em alguns casos, de vulnerabilidade. Amplamente relacionada com a teoria realista da estabilidade hegemónica, uma economia forte serve de pressuposto para a formação do *hard power*. Para o economista Charles Kindleberger, o sistema económico mundial é inerentemente instável e assimétrico e existe a necessidade *for the world economy to be stabilized, there has to be a stabilizer, one stabilizer* (1973, 305).

Robert Gilpin redefiniu esta abordagem de Kindleberger no quadro da teoria realista das Relações Internacionais, a qual ficaria conhecida por Teoria da Estabilidade Hegemónica (Cohen 2008, 72-75). A necessidade de uma potência estabilizadora no sistema internacional deve-se ao fato da mera cooperação entre Estados se mostrar incapaz de estabilizar o sistema; assim, torna-se necessária uma potência com capacidade de liderança. Para poder estabilizar o sistema, a potência hegemónica deve assumir a responsabilidade de três funções principais: a manutenção de um mercado aberto de bens, o fornecimento de empréstimos anticíclicos de longo prazo e o fornecimento de mecanismos de desconto para os países com problemas nas crises. Portanto, o *estabilizador* deve assumir uma responsabilidade de interesse

⁶³ Para Joseph Nye (2012), o petróleo tornou-se no recurso natural que fez derivar o poder económico dos recursos naturais. Desta forma, o petróleo constitui a matéria-prima mais importante do mundo, tanto a nível económico como político. Cf. *Op. Cit.*, p. 84.

público que não contrasta necessariamente com o seu interesse particular, mas que faz com que ele não seja exclusivo. Segundo Gilpin, não teríamos uma economia mundial, nem comércio livre, se não fosse entendido no quadro de um elemento hegemónico, cujo crescimento e dinamismo deveriam servir como exemplo dos “benefícios” do sistema de mercado e desempenhar simultaneamente o papel de motor para o restante sistema. Assim, a evolução das relações internacionais, está marcada por ciclos hegemónicos, associados a períodos de estabilidade.

O que parece evidente é que, tal como o poder militar constitui uma importante ferramenta na análise tangível do poder, também o poder económico inclui premissas relevantes para a construção do *hard power*, apesar de assentar em pressupostos diferenciados do primeiro, dado a inclusão de atores económicos.

1.1.7. Contribuição da teoria realista para a explicação da PCSD

A teoria realista das Relações Internacionais contém elementos significativos para a análise da Política Comum de Segurança e Defesa. Do ponto de vista realista, a PCSD só se desenvolverá eficientemente quando não for somente um objectivo do processo de integração, mas também tenha em conta a lógica dos Estados no domínio mais específico da segurança. A saber, um quadro intergovernamental que não “flutue” no reino puramente dogmático, mas que se baseie em interesses empiricamente averiguáveis em casos reais de crise.

Apesar de eventuais limitações do realismo estrutural, esta teoria consegue explicar o desenvolvimento da PCSD, especialmente se se entender a sua possível flexibilidade, como uma oportunidade dos países mais fracos *terem voz*⁶⁴ no sistema internacional, e, simultaneamente, se alargar o conceito subjacente de segurança, da mera defesa a uma segurança global e de prevenção de conflitos como é reflectido na *Estratégia Europeia de Segurança*, de dezembro de 2003. Uma das assumpções básicas de Waltz, é que o objectivo principal da ação do Estado em política, é aumentar a segurança nacional – *O primeiro interesse dos Estados não é aumentar o seu poder mas manter sua posição no sistema [...]*. (Waltz 1979, 126). Dado à diversificação de ameaças presentes, os Estados são desafiados a agir num campo mais alargado, procurando-se manter e melhorar a sua posição relativa no sistema e

⁶⁴ Cfr. Grieco, Joseph M. 1988. “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”. *International Organization*, Vol. 42, p. 498.

nas estruturas de política internacional de segurança, emergindo, com esta premissa o *dilema de segurança das alianças políticas* (Snyder 1984). A actuação concertada e coordenada com *outros* e a condição de anarquia, força os Estados a tomar decisões comuns sob a condição de *um véu de ignorância*⁶⁵; mas nunca terão a garantia se os outros Estados da mesma aliança quererão apoiar os seus compromissos. Assim, cada Estado procurará integrar-se, assegurando-se, que em paralelo a esta integração, aumenta as suas capacidades de ficar e de agir sozinho, isto é, dentro da própria organização cada Estado, individualmente, aumenta também as suas próprias capacidades, quer para uma resposta conjunta, quer para a necessidade de agir *per se*, indo ao encontro dos axiomas do realismo. Estes fatos explicam por que a maioria dos Estados-membros da UE declaram que PCSD é um projecto político para prevenção de crises, deixando o alcance e a finalidade desta política, algo ambíguos. Alguns autores realistas sugerem mesmo, que a própria UE é um ator realista conduzido por interesses próprios. E, a teoria liberal não explicaria o desenvolvimento da PCSD e das missões da UE, que têm servido de forma oportuna para posicionar a UE como único “crises manager” (Kurowska 2008, 27).

Relativamente à assumpção da UE enquanto *hard power* o seu poder económico já a caracterizava como uma potência económica, contudo mantinha-se basicamente um *pigmeu* militar. O desenvolvimento da PCSD no seio da instituição emerge, segundo a teoria realista, como forma de atenuar esta clivagem dentro dos próprios recursos do *hard power*, mas também como uma forma de articulação e reafirmação dos interesses dos Estados-membros e das instituições europeias no desenvolvimento desta política para se posicionar no sistema internacional. Reclamasse, através desta perspectiva, uma projecção dos interesses nacionais através das instituições da UE, tendo a *CSDP was conceived as the European bipolarity transmuted into a multipolar European setting in a unipolar world* (Hyde-Price 2007, 12). Como consequência desta alteração da distribuição de poder, o objectivo dos Estados-membros consistiria agora numa maior articulação dos seus interesses para uma maximização da sua própria segurança. É também sob o paradigma realista, que o Conselho se tornou o órgão comunitário preferencial para a prossecução destes

⁶⁵ O véu da ignorância constitui, na obra de Rawls, a descrição metafórica da barreira contra o uso de interesses parciais na determinação dos princípios da justiça. O véu da ignorância define a “posição original”. É como se as partes em causa tivessem de fazer um contrato acerca das estruturas sociais básicas, definindo, por exemplo, as liberdades que a sua sociedade permitirá e a estrutura económica que irá aceitar, mas sem saber que papel elas próprias irão ocupar na sociedade. Rawls, John. 2001. *Uma Teoria da Justiça. Fundamentos*. Lisboa: Editorial Presença.

objectivos. Posen, um dos principais estudiosos no desenvolvimento da PCSD no quadro do realismo, salienta a existência de quatro razões principais para o desenvolvimento de capacidades militares mais autónomas e “independentes” dos Estados Unidos, que condicionaram a própria confiança dos EUA relativamente à “automização” da segurança europeia. A primeira razão refere que o desenvolvimento da política de segurança e defesa da UE foi claramente uma extensão lógica da política europeia de segurança comum, evidenciando o próprio desiderato da UE de ter uma política externa que não fosse somente suportada através de capacidades militares, mas que reflectisse também a posição relativa que a UE ocupa na esfera internacional (B. Posen 2004, 12). O segundo eixo de explicação pressupõe que o desenvolvimento da PCSD foi motivado pelo desejo britânico de uma UE que revelasse a sua força, e dado ser um dos Estados-membros com orçamento mais elevado relativamente à defesa, via o desenvolvimento desta política no quadro da UE, como um instrumento que poderia aumentar não só as capacidades militares britânicas, como também o seu peso como actor na esfera internacional (Ibidem, 13). O terceiro argumento sublinha que a PCSD consiste num instrumento para a prossecução dos objectivos da NATO, e concomitantemente uma tentativa de relançamento das questões de defesa francesas e britânicas (Ibidem). Por último, Posen refere que a experiência prévia dos Balcãs e a inoperância da UE no seu próprio espaço de inserção continental levou a que o desenvolvimento desta política suscitasse a criação de capacidades de manutenção de paz e gestão de crises.

Com o esbatimento gradual dos interesses americanos na Europa, ninguém poderia reclamar uma credível “hegemonia” na região⁶⁶. Como consequência, a preocupação dos Estados-membros alterou-se, na procura da maximização da segurança. O Conselho tornou-se na instituição comum para conduzir este processo de reforço da segurança europeia, através de vários instrumentos, e influenciado pelos Estados mais fortes da própria UE.

A segunda proposição considera que direta ou indiretamente as instituições da UE são vectores de um certo Realismo⁶⁷, e a UE só aprofundou o seu papel nas relações internacionais porque os seus Estados-membros assim o quiseram.

⁶⁶ Deve referir-se, porém que apesar de uma deslocação do centro de gravidade estratégico do espaço Euro-Atlântico para a Ásia-Pacífico no período pós 1991, acompanhada de um estabelecimento parcial da presença norte-americana no continente europeu, a Europa assistiu ao alargamento da NATO e da União Europeia, o que não pode deixar de ser levado em conta.

⁶⁷ As Políticas Comercial e Monetária são peças-chave da PCSD e uma área de competência onde a Comissão tem poderes exclusivos. O carácter supranacional da UE em negociações comerciais internacionais é melhor perceptível de acordo com a teoria realista. Vide: Zimmermann. 2007. *Op. Cit.*, 65.

As alterações depois de 1991 levaram à deslocalização do poder da bipolaridade para um sistema internacional unipolar, no qual os EUA, poderiam agir de acordo com as suas preferências, o qual foi ainda marcado por manifestações unilaterais (Hide-Price 2007, 84-86). Paralelamente a esta mudança no ambiente internacional, a Europa assistiu a uma *multipolaridade endógena*, partilhada entre o Reino Unido, a França e a Alemanha⁶⁸. Esta nova distribuição do poder mostrou-se favorável a uma resposta europeia isomórfica aos próprios imperativos estruturais. A UE começou a assegurar uma resposta às emergências e aos conflitos relativamente aos seus interesses mais imediatos, e mesmo na resolução de conflitos mais remotos, uma vez que se viu confrontada com a menor vontade de intervenção por parte dos EUA nesses conflitos, ou mesmo porque o *modus operandi* na resolução dos conflitos por parte dos EUA se apresentava problemático para UE. Como tal, uma capacidade autónoma forneceria aos europeus outras opções. Assim, o desenvolvimento da PCSD consistiria não só numa resposta ao ambiente unipolar e à possível “demissão” dos EUA dos assuntos europeus, como também uma forma de novo equilíbrio na balança de poder, que se traduziria *realisticamente* por um acréscimo das preocupações com assuntos militares e com o rearmamento, e, simultaneamente, com a formação de alianças militares “contra” o Estado unipolar – que apresenta as maiores capacidades – de forma a conter o seu poder. De acordo com vários autores, a PCSD constitui um exemplo de *soft-balancing* contra os EUA, e envolveu o uso de instrumentos não militares para castrar quaisquer possibilidades de uma ação unilateral pela potência hegemónica e o início de uma aliança militar mais explícita como oposição ao poder americano⁶⁹. No quadro de uma articulação realista, embora diferenciada, o desenvolvimento de capacidades militares por parte da UE, reitera a importância da manutenção dos EUA como potência hegemónica benevolente, contra Estados que podem constituir, esses sim, verdadeiramente ameaças, como a Rússia pós-soviética, ou *estados falhados*. Desta forma, o desenvolvimento da PCSD não ocorreu como uma forma de competição com o aliado transatlântico, que continua a revelar-se essencial no domínio da segurança e defesa europeia, mas como um pilar do próprio processo de transformação do poder americano. Assim, o aumento de poder por parte

⁶⁸ Segundo Hide-Price, “A balanced multipolarity” consists “where the major powers enjoy relatively similar power capabilities and no one state has the potential to strive for hegemony”. *Op. Cit.*, p.35.

⁶⁹ Vide por exemplo. Pape, Robert. 2005. “Soft Balancing Against the US”, *International Security* 30, Nº1, pp. 7-45. Layne, Christopher. 2006. “The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment”, *International Security* 31, Nº2, pp. 7-41; Jones, Seth. 2007. *The Rise of European Defence Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press; Posen, Barry. 2004. “ESDP and the Structure of World Power”, *International Spectator*, 1, pp. 5-17; Walt, Stephen. 2002. “Keeping The World Off Balance”, in John Ikenberry (ed.), *American Unrivaled*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 121-54.

dos parceiros europeus no sistema internacional traduzir-se-ia para os dois lados do atlântico em *ganhos oportunistas* (Schweller 1994, 81), que envolviam simultaneamente cálculos estratégicos a longo-prazo, com incentivos à maximização da segurança, a curto e médio prazo (Labs 1997, 15).

A emergência da UE como um *ator militar* não traduz necessariamente uma tentativa de alterar a balança de poder e conseqüentemente uma tentativa de criar um sistema global bipolar, onde a UE e os EUA se apresentem como rivais. Parece, antes de mais, um esforço de reestruturação e reconceptualização do relacionamento estratégico entre a UE e os EUA, consolidando as dinâmicas de poder destes dois atores. Posen (2004, 13) sugere que a principal forma que os europeus encontraram para alterar este relacionamento consistiu na “redução da confiança” dos Estados-membros da UE na contribuição americana para a sua própria segurança.

Outra via de se articular uma perspectiva externa do modelo de atuação da UE é compará-lo relativamente a outros atores, de preferência os EUA. Uma revisão anterior à EES, concluiu que os EUA e a UE embarcaram em diferentes concepções de política externa e de segurança, com os EUA a confiar na sua aplicação do poder para responder às ameaças mundiais, e os europeus a recolocar a sua confiança em regimes de segurança internacionais (Daalder 2001, 553). Uma comparação entre as duas estratégias leva-nos, ainda, a outra conclusão: enquanto os EUA têm uma forte tendência para o unilateralismo e para a militarização, a UE está focada principalmente com o seu próprio processo de integração, o que favorece o multilateralismo e instrumentos não militares. Contudo, há algo relativamente “inesperado” aquando da comparação de ambas as estratégias: a agenda americana parece ser conduzida por um pensamento utópico, a europeia tem provado ser alicerçada sob uma visão realista (Berenskoetter 2005, 78-79).

A UE tem desenvolvido capacidades referentes ao *hard power* e conseguido ultrapassar a mera cooperação, para um nível de integração em matérias de *high politics*, onde não seria expectável que os Estados-membros abdicassem das suas prerrogativas nacionais, nomeadamente na instituição da moeda única e no desenvolvimento das próprias capacidades militares no âmbito da PCSD. Para além deste caminho no sentido de se tornar efetivamente um *hard power*, a PCSD tem pautado o seu desenvolvimento pelos interesses dos Estados mais fortes e pela negociação nas CIGs e no Conselho. Como referiu Moeling (2008, 3): *Whether or not CSDP continues to be a success story will depend not so much on the Lisbon Treaty*

provisions, than on the political will of member states to implement joint responses to security challenges. A reconciliação entre a estrutura jurídica comunitária e as variáveis políticas ilucidam a importância da teoria realista na análise desta política, dado a observância de que, enquanto os Estados-membros se regem por imperativos estruturalistas de longo-prazo, as variáveis internas têm afectado o comportamento conjuntural e coordenação entre os imperativos sistémicos e as respostas políticas (Ripsman 2009, 297).

1.2. Teoria Liberal e o papel do *Soft Power*

O liberalismo tem diferentes acepções e correntes, mudando a sua conceptualização de acordo com as diferentes épocas e países (Abbey 2005, 461). Especificar este termo é uma tarefa muito árdua e difícil, tanto que o pensador liberal Friedrich von Hayek (1960) propôs mesmo renunciarmos ao uso de uma palavra tão equívoca. Num sentido amplo, o liberalismo opõem-se ao conceito de egoísmo, restabelecendo uma visão optimista da natureza humana e do altruísmo ético, comportando uma série de matrizes jusfilosóficas e naturalistas que enfatizam a liberdade do indivíduo diante das restrições externas (Igreja, Estado, tradições, sociedade). Nos séculos XVIII e XIX, baseava-se na ideia do livre mercado e procurava limitar os poderes do governo através de mecanismos tais como o federalismo e a separação de poderes, embora não implicasse necessariamente a democracia (Várnagy 2006, 77).

O liberalismo, ao contrário do realismo, não representa uma teoria claramente das Relações Internacionais, sendo mais visíveis, as suas ligações quer à Ciência Política, quer à Economia. Na verdade, o liberalismo é uma corrente mais recente no quadro teórico das Relações Internacionais, embora herdeira dos valores do Iluminismo, com o principal axioma assente na liberdade do indivíduo e nos seus direitos naturais. Subjacente a esta preocupação individual emergiram preocupações relativamente ao exercício pleno dos direitos individuais, tais como a participação política, a propriedade privada e a igualdade de oportunidades, que o Estado “deverá garantir”. Esta função *minimalista* do papel dos Estados é também visível na sociedade internacional, dado a existência de forças transnacionais, de índole económica, cultural e social que se alteram o próprio comportamento e interesses do Estado, gerando uma interdependência e uma maior necessidade de cooperação,

através da partilha de responsabilidades comuns, com tradução nos chamados regimes internacionais.

Desta forma, este sub-capítulo irá analisar não “uma” teoria propriamente dita das Relações Internacionais, mas de várias contribuições liberais para a os problemas internacionais e para a formulação de poder no contexto internacional e na formação da *sociedade* internacional.

Devido ao vasto número de autores transversais a esta corrente, tentou-se proceder a uma tipificação de valores e conceitos comumente aceites. A sua importância para a nossa investigação prende-se com o fato das principais premissas do liberalismo assentarem na construção do *estado de direito*, nos direitos individuais como proteção contra a tentação do poder ilimitado e na possibilidade de cooperação entre os Estados, decorrente de uma concepção mais benigna da natureza humana. O principal denominador comum desta teoria é, assim, a defesa do estado liberal, assente na representação política. O liberalismo apresenta uma dimensão analítica, relativamente à sistematização da realidade – ou o *Sein* (ser), e uma dimensão normativa de ordem deontica do *Sollen* (dever ser), uma vez que pretende mostrar como esta realidade deverá ser.

Assim, e de certa forma contrariamente ao afirmado por Nye (2012, 104) relativamente ao *soft power* não ser *uma forma de idealismo, nem de liberalismo*, parece plausível que a caracterização deste poder pelo próprio autor, encontra fortes ligações ao pensamento liberal. O *soft power* corresponde à habilidade de conseguir o que se pretende por meio de atração em vez de coerção ou pagamentos. Esse poder de atração surge através da cultura, dos ideais e das políticas adotadas por um país⁷⁰.

Neste subcapítulo, iremos procurar procurar situar o que consideramos o *mainstream* dos principais argumentos, nomeadamente do liberalismo clássico, do liberalismo económico, do idealismo liberal e do neoliberalismo ou institucionalismo liberal na conceptualização do *soft power*.

⁷⁰ Vide a este respeito: 2012. “Grócio e a Regra do Interesse: Liberalismo Complexo e a Reconstrução da Teoria das Relações Internacionais – Um Apontamento”. *Relações Internacionais*, N.º 36, dezembro, pp. 61-72.

1.2.1. Liberalismo Clássico

As origens do liberalismo clássico remontam já à Idade Média⁷¹. Contudo para esta referência considera-se relevante os autores do Iluminismo; ao longo do tempo, estilhaços de sementes dos ideais liberais foram-se aglutinando para formar amplo arcabouço da escola que representa o contraponto do realismo (Castro 2012, 340). John Locke considerado um dos principais expoentes do Liberalismo⁷², defende que o poder dos Estados é derivado dos direitos individuais inalienáveis e oriundos da razão, como a vida, a liberdade e a propriedade (e no plano das relações internacionais, a independência política e integridade territorial), os quais fornecem as bases para o direito internacional (J. Dunn, *From Applied Theology to Social Analysis: The Break between John Locke and the Scottish Enlightenment* 1983). Assim, para Locke “*tudo o governo tem os seus poderes limitados e só existe por consentimento dos governados*”. No segundo tratado da sua obra *Dois Tratados sobre o Governo* intitulado *Ensaio sobre a verdadeira origem, extensão e Fim do Governo Civil*, Locke define o que entende por poder político como:

[o] direito de fazer leis com pena de morte, e por consequência o de estabelecer toda e qualquer pena menor, a fim de regular e conservar a propriedade, e empregar toda a força comum na execução de tais leis, e na defesa de república, contra as ofensas externas, e tudo isto só com o fim do bem público (Locke 1999, 34).

O autor afirma posteriormente que para se entender esta definição torna-se necessário compreender que a origem do Estado é o “*estado natural do homem*” e que o mesmo é um estado de perfeita liberdade [...] e um estado de igualdade, onde toda a jurisdição e poder é recíproco”. Para este autor inglês, esta liberdade natural do Homem deve estar livre de todo e qualquer poder [...] e não deve estar debaixo de outro poder legislativo, que não for o estabelecido na república por mútuo consentimento (ibidem, 47). Os princípios basilares que encontramos na sua teorização pressupõem a liberdade natural e a igualdade dos homens, e propriedade, o governo limitado e representativo através do consentimento, alicerçado na separação de poderes e na supremacia da lei (Grant 1987, 14). Desta forma, Locke tornou-se um dos expoentes do liberalismo clássico ao propor uma articulação de temas

⁷¹ Há duas obras principais a serem consideradas neste contexto: a obra de Marsílio de Pádua, *Defensor Pacis* (século XIV) que advoga a criação de um cooperativismo estatal com tendências de formalização de uma comunidade perfeita e estável, e uma obra de Dante Alighieri, *Da Monarquia* (século XIII).

⁷² Vide a este respeito Dunn, J. 1969. *The Political Thought of John Locke*. Cambridge: Cambridge University Press; Dunn, J. 1983. *From Applied Theology to Social Analysis: The Break between John Locke and the Scottish Enlightenment*. In *Wealth and Virtue*, ed. I. Hont and M. Ignatieff. Cambridge: Cambridge University Press; Dunn, J. 1984. *Locke*. Oxford: Oxford University Press.

fundamentais tais como: a igualdade natural dos homens, a defesa do regime representativo, e a exigência de uma limitação da soberania baseada na natureza subjetiva dos indivíduos (Strauss 1953, 87).

Decorrente desta visão otimista quanto à capacidade humana de controlo, transformação e domínio da natureza, o Estado é entendido como uma necessidade face a potenciais ameaças os direitos individuais, quer a nível interno (outros indivíduos que não respeitem o espírito da lei; quer a nível internacional (ameaças de outros Estados, invasões). A necessidade de limitação do poder do Estado advém do ponto de vista interno, do exercício tirânico por aqueles que detêm o poder, e, do ponto de vista internacional, pela procura incessante por mais poder e mais território, provocando a guerra. Para Locke o estado de guerra existe quando se utiliza o força sem legitimidade (sem direito) e *em todos os estados e condições, o verdadeiro remédio para a força empregada sem autoridade, é opor-lhe a força. O uso da força sem autoridade constitui sempre aquele que a usa num estado de guerra como o agressor* (ibidem, par. 155). Contudo, para o autor *é o uso injusto da força que faz a guerra* (ibidem, par. 181). Esta visão da guerra é subjacente à sociedade interna e internacional. Tal como os realistas, os liberais também partilham da opinião que o sistema internacional é anárquico e necessariamente encontra-se em conflitualidade, contudo, e ao contrário dos autores realistas, esta condição de anarquia não é imutável, dado que os estados podem cooperar para melhor alcançar os seus objectivos e transformar a sociedade internacional, conseguindo-se progressos na diminuição da conflitualidade e no alcance da harmonia. Esta visão cooperativa nas relações internacionais, claramente relacionada com a prossecução e maximização dos direitos individuais, pressupõe a criação de áreas de comércio livre, instituições democráticas e instituições internacionais⁷³.

⁷³ Vide a este respeito: Colby, P. 1987. "The Law of Nature in Locke's *Second Treatise*: Is Locke a Hobbesian?" *Review of Politics* 49: 3-28; Colby, P. 1988. "The Practicality of Locke's Liberalism." *Review of Politics* 50: 488-90.

1.2.2. Liberalismo económico

A liberalização do comércio foi a primeira manifestação do desenvolvimento do liberalismo internacional, dado a observância que o mesmo poderia contribuir para a paz entre os povos. Os principais proponentes do liberalismo económico, Adam Smith, Montesquieu e Joseph Schumpeter, acreditavam que a mútua dependência gerada pelas trocas comerciais geravam interesses económicos comuns que não poderiam ser frustrados com guerras permanentes⁷⁴. As primeiras formulações teóricas sobre o liberalismo económico foram fornecidas por Adam Smith através da obra *A Riqueza das Nações* (1776), onde postula uma maior liberdade económica, opondo-se veementemente a qualquer direito da intervenção estatal na economia⁷⁵. A defesa da liberdade absoluta do comércio, que deve, não só ser mantida, mas também incentivada pelas inegáveis vantagens para a prosperidade nacional. Ao Estado, caberia garantir o direito à propriedade. Para Montesquieu, a paz é efeito natural do comércio porque duas nações que comercializam entre elas tornam-se reciprocamente dependentes *conduzindo à sua união[...] fundada nas suas necessidades mútuas*⁷⁶. Para Schumpeter, o desenvolvimento económico implicava transformações estruturais do próprio sistema, não só a nível económico, como também político, conduzindo à democracia⁷⁷. Subjacente ao liberalismo económico existe a premissa de um interesse material pela paz, o qual criava uma propensão natural dos Estados para a criação de laços entre si e consequentemente para a adopção de políticas menos agressivas entre si. Desta forma, à medida que se aprofundasse a interdependência económica entre as nações, a reciprocidade seria cada vez mais assumida como base para o relacionamento entre Estados (Nogueira e Messari 2005, 63), um dos principais argumentos que tem sido defendidos para o desenvolvimento da PCSD.

Assim, de acordo com os liberais clássicos, é o triunfo dos interesses individuais nos Estados que garante a paz mundial. No entanto, para os liberais anglo-saxónicos que são normalmente mais pragmáticos e utilitários, é a primazia dos

⁷⁴ Também John Stuart Mill, defendeu a liberdade de comércio – embora pensasse que ela não envolvia questões relativas à “verdadeira liberdade”, por ser incompatível com a justa distribuição dos frutos do trabalho - deveria ser absoluta, não admitindo intervenções de tipo algum. Berlin, Isaiah. John Stuart Mill y los fines de la vida. In Mill, John Stuart. *Sobre la libertad*. Tradução de N. R. Salmones. Madrid: Alianza, 1986.

⁷⁵ Kant também acreditava que que o aumento das trocas comerciais entre os países constituiria um elemento fundamental para uma paz cosmopolita e para o próprio desenvolvimento do princípio de hospitalidade.

⁷⁶ Mais tarde, Cobden (1995, originally published in 1846), Bright (1883), bem como economistas, Angell (1913) and Viner (1937) expuseram o mesmo ponto de vista. Talvez por esta razão, Hirschman (1945: v, xvi) afirmou que “*the politics of foreign trade*’ by which he spelled out “*the possibility of using trade as a means of political pressure ... in the pursuit of power. Cutting existing trade for political reasons reduces gains from trade, though these losses can be somewhat mitigated if other trading partners can be found. But even here, finding other trading partners is costly*”.

⁷⁷ Schumpeter, Joseph A. (1911 [1961]) *The Theory of Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

interesses individuais que garante o desenvolvimento económico. Por outro lado, para liberais idealistas (que iremos referir de seguida), mais ligados às teses de franceses e alemães, depende principalmente da lei instituída e da democracia política.

1.2.3. *Idealismo Liberal*

Várias premissas do pensamento liberal foram recuperadas e reconceptualizadas no idealismo liberal como a lógica da boa fé, da cooperação, da interação normativa e igualitária das unidades políticas na esfera internacional, e um arcabouço jurídico capaz de articular a paz e a justiça mundiais por meio de partilha e aceitação de valores universais⁷⁸. Sardenberg (1982) considera que o idealismo tem como ênfase a evolução do direito internacional e o estabelecimento de mecanismos internacionais de conciliação de interesses, correspondendo a uma utopia otimista que procurava construir uma legalidade internacional capaz de construir instituições supranacionais e, no devido tempo, o estabelecimento de um *governo mundial*. Neste sentido, cumpre enfatizar que os principais objetos epistemológicos do idealismo liberal são *idealizações utópicas* acerca da conduta externa dos atores através de princípios axiológicos (Bartelson 1995, 258). Tais axiomas representam “balizas” que garantem a ordem internacional por intermédio da matriz isonômica, legal, previsível, ordenada, pacífica e cooperativa (Castro 2012, 341).

Kant situa-se entre os primeiros pensadores que formularam, com toda a clareza, a ideia de que o Estado não tem fins “próprios”, isto é, os seus fins devem coincidir com os fins múltiplos dos indivíduos⁷⁹. O projeto da *paz perpétua* entre os Estados prevê que nenhum Estado independente pode ser adquirido por um outro Estado por herança, troca, compra ou doação. Na mesma medida, os exércitos permanentes devem desaparecer completamente com o tempo; que nenhum Estado deve imiscuir-se com emprego de força na constituição e no governo de um outro Estado; e que, nenhum Estado em guerra com um outro deve permitir hostilidades que tenham de tornar impossível a confiança recíproca na paz futura (Kant 1989, 26-30).

Com Kant instaura-se, assim, uma nova posição sobre a *gnosis*, que é

⁷⁸ Nomeadamente por Abade de Saint-Pierre.

⁷⁹ Comentando essa formulação clássica do Estado Liberal, escreve Bobbio: “Através de uma metáfora, esta concepção de Estado foi chamada de Estado-protetor, para significar que sua tarefa não é dirigir os súditos para este ou aquele fim, mas unicamente vigiá-las para impedir que, na busca de seus próprios fins, cheguem a conflitos”. *Op. Cit.*, p.16.

entendida hoje, como sendo uma síntese da posição moderna⁸⁰. O Estado é a unidade política, mas se não há nada acima do poder soberano, há contudo ao seu lado. Nas palavras de Kant (ibidem, 45):

A ideia do direito internacional pressupõe a separação de muitos Estados vizinhos independentes uns dos outros, embora uma tal situação seja em si já um estado de guerra (se uma união federativa entre eles não previne a eclosão das hostilidades); é, contudo, mesmo este estado, segundo a ideia da razão, melhor do que fusão deles por uma potência que cresça uma sobre a outra e que se converta em uma monarquia universal, porque as leis, com a abrangência aumentada do governo, sofrem danos com a sua pressão sempre e um despotismo vazio de alma, depois que extirpou os germes do bem, genera, ao fim, em anarquia.

O reconhecimento de outro estado dá-se tanto pela exaustão que as guerras ocasionam como da razão que pugna por relações pacíficas entre Estados⁸¹. Os artigos definitivos para a paz perpétua entre Estados prevêm que a constituição civil em cada Estado deve ser republicana. O direito das gentes deve ser fundado sobre um “*federalismo de Estados livres*”. A realidade objetiva da ideia de federação deve prolongar-se gradualmente sobre todos os Estados e assim conduzir à paz perpétua (Ibidem, 32-38.). A natureza reúne através do proveito pessoal recíproco, os povos. *É o espírito comercial, que não pode subsistir juntamente com a guerra e que mais cedo ou mais tarde se apodera de cada povo. (...) a natureza garante a paz perpétua pelo mecanismo nas próprias inclinações humanas* (Ibidem, p. 55). Kant tem um *objetivo final* - a obtenção do supremo bem – um estado em que a felicidade humana e a perfeição moral tendem a coincidir (Anderson, 1992, 18).

Evidencia-se que no plano do idealismo o conjunto de valores *mutabilidade / optimismo / comunidade / democracia / ordem* é pautado por variáveis em que a concepção da História tem sentido de progresso, aproximando-se paulatinamente da *humanidade ideal*⁸². Na fundamentação do Estado liberal, segundo Kant, é necessário que se compreenda tanto a problemática geral sobre o conhecimento, como a questão

⁸⁰ A este respeito vide: Cavallar, Georg. 1999. Kant and the Theory and Practice of International Right. Cardiff: University of Wales Press; Cederman, Lars-Erik. 2001. “Back to Kant: Reinterpreting the Democratic Peace as a Macrohistorical Learning Process.” American Political Science Review 95, Nº1, pp. 15–31.

⁸¹ Keohane, Robert O. 1990. “International Liberalism Reconsidered.” In The Economic Limits to Modern Politics, ed. John Dunn. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 165–94.

⁸² O teórico Karl Deutsch foi um dos grandes defensores do liberalismo de linha sociológica, especialmente ao defender a tese da *comunidade* que seria ampliada e fortalecida por meio dos atores supranacionais, especialmente, por meio dos indivíduos e demais atores. Nesse sentido, tais atores não estatais devem interagir e trocar experiências e, nesse processo, importantes *teias* seriam geradas em prol dos valores, metas e patamares seriam atingidos coletivamente. Deutsch, Karl, et al. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, Princeton University Press, 1957. pp. 5-11. *Kant and the Philosophy of History*. By Yirmiah Yovel. (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980).

da moralidade que está ligada aos fundamentos da organização social⁸³. Nas grandes organizações sociais que precedem a civilização ocidental, sejam os hebreus, os gregos ou os primeiros cristãos no processo de mudança do Império Romano, a questão da moralidade sempre esteve presente, formando o alicerce sobre o qual se procurou aprimorar aquelas formas de convivência em sociedade.

O idealismo liberal “aposta” na identidade de regimes, nos quais a democracia parece garantir as bases do diálogo sobre diferenças, o que assegura a possibilidade de cooperação. Desta forma, as experiências de cooperação podem ser abordadas partindo-se do pressuposto de que a cooperação entre Estados tende a minimizar o risco de conflito. Nesse sentido, todo processo de integração regional é, em princípio, um tipo de cooperação entre Estados visando regulamentar ou ordenar o contexto internacional. É uma estratégia para melhorar a capacidade individual de lidar com problemas que, isoladamente, não conseguiriam ou enfrentariam maiores dificuldades⁸⁴.

No idealismo liberal, são, pois, marcas importantes não somente o papel da troca, do contato e do diálogo amplo e construtivo, mas, principalmente, a ética, o respeito ontológico a valores universais e à moralidade jusnaturalista. Disseminando a adoção de medidas construtoras de confiança, as denominadas *confidence-building measures*, que advogam o diálogo constante e a transparência entre os Estados para evitar tensões, diminuindo, assim, a potencialidade de conflitos e construindo uma nova ordem mundial sob a égide da transparência, da cooperação, da ética e da moralidade internacionais (Castro 2012, 343).

Nas décadas de 1920 e 1930, liberalismo enveredou por uma vertente de idealização; alguns teóricos começam a usar o termo “idealismo”, simbolizado na figura do presidente dos EUA, Woodrow Wilson, para se referir a essa corrente teórica.⁸⁵ Mas as principais premissas da paz perpétua kantiana mantêm-se como os principais alicerces, nomeadamente a moralidade e o altruísmo no conjunto normativo-jurídico internacional. Ainda na mesma tônica das premissas do

⁸³ A validade da moral decorre do ideal de pessoa posto em circulação pela religião hebraico-cristã. Segundo seu entendimento, os ideais são arquétipos inspiradores e é com o ideal de sociedade que se pode conceber uma constituição, sem a qual a vida social dificilmente encontrará ordenamento adequado.

⁸⁴ Vide a este respeito: Doyle, Michael W. 1983. “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs.” *Philosophy and Public Affairs* 12(3): 205–35. Doyle, Michael W. 2005. “Three Pillars of the Liberal Peace.” *American Political Science Review* 99(3): 463–66. Waltz, Kenneth N. 1962. “Kant, Liberalism, and War.” *American Political Science Review* 56(2): 331–40.

⁸⁵ O presidente norte-americano, prêmio nobel da Paz em 1920, Woodrow Wilson, defendeu que a ordem internacional do *interbellum* deveria ser regida segundo os princípios do Direito Internacional Público, o qual deveria, por sua vez, preservar uma ordem justa e equitativa e a não ingerência nos assuntos internos dos Estados, salvo por uma clara necessidade humanitária e multilateralmente decidida e aprovada.

liberalismo democrático-republicano kantiano, o idealismo liberal que emerge entre as duas guerras mundiais⁸⁶, postula o interesse coletivo dos Estados se unirem contra os atos agressivos e o interesse privado de um único Estado⁸⁷; pretendia-se assim, a abolição completa do recurso político à guerra por meio da jurisdição internacional.

1.2.4. Neoliberalismo e Institucionalismo Liberal

O pensamento liberal contemporâneo, com origem na comunidade científica norte-americana que constitui o principal paradigma explicativo da interdependência económica dos Estados. O Estado democrático é entendido como um lugar de “arbitragem” entre grupos nacionais diversos e interesses transnacionais e pode contribuir positivamente para a paz entre os Estados. O *neoliberalismo* define o Estado e o sistema internacional como um jogo político dominado pela competição e negociação entre os interesses de vários grupos. Os neoliberais, na sua visão do Estado, dão mais importância aos actores não-governamentais nas relações internacionais do que os liberais clássicos; forças transnacionais e organizações internacionais humanitárias e ambientais são consideradas actores fundamentais das relações internacionais.

Num contexto onde a política dos Estados é determinada pelos conflitos entre os vários grupos de interesses e coligações, não há grandes assimetrias entre a política interna e a política externa dos estados, o ambiente nacional interage constantemente com o ambiente internacional. As mudanças que ocorrem dentro de cada sociedade produzem efeitos no sistema internacional, e a transformação do sistema internacional tem um impacto na dinâmica interna de cada sociedade. Este paradigma explica a importância das determinantes no neoliberalismo, bem como nas modalidades no processo de decisão política, nas questões de política externa em particular, e nas relações entre a modernização económica das sociedades, o crescimento das relações transnacionais, o desenvolvimento dos processos de integrações regionais e a intensificação de interdependência entre os Estados desde 1945. A modernização das sociedades gerou uma série de problemas de natureza “não política” cujas soluções exigem a *colaboração* de países diversos. Os benefícios que surgem dessa

⁸⁶ Os ideais de linha democrático-republicana tiveram aplicabilidade entre as duas grandes guerras mundiais, através da criação do Pacto da Liga das Nações, dos Acordos de Locarno e da Declaração da Conferência de Munique de 1938 às vésperas da Segunda Guerra Mundial.

⁸⁷ Que viria a constituir o paradigma de *segurança coletiva*.

colaboração levam os Estados a reforçar a sua cooperação através de acordos regionais de integração económica que poderão concorrer para o desenvolvimento de uma verdadeira integração política. A integração resulta da obrigação de Estados cooperarem em sectores diferentes para resolver questões inerentes de modernização, mas também da “convicção” que os líderes políticos nacionais terão interesse em transferir as suas competências e as suas capacidades de intervenção para novas instituições supranacionais. Contudo, o processo de integração é extremamente complexo e cheio de incertezas.

O institucionalismo liberal possui três premissas essenciais: primeiro, o papel das instituições multilaterais, em conjunto com regimes internacionais no enquadramento jurídico das políticas externas dos Estados; segundo, a importância da boa-fé, da transparência *hermenêutica* e da ação democrática como prática aceite debatida nas organizações internacionais; e, por fim, a necessidade do multilateralismo participativo dos Estados que se encontram num patamar de isonomia e coordenação. Surgindo, assim, a preocupação com fenómenos de interdependência dos Estados que é um conceito mais abrangente que a própria integração em si, uma vez que engloba múltiplas relações que ligam os governos dos Estados a atores não governamentais em várias esferas de atividades, na estrutura de acordos de integração.

A interdependência é mais favorável à cooperação do que a conflitos, segundo o argumento liberal. Esta cooperação resulta não só da liderança de um poder hegemónico, como os neorrealistas defendem, mas da convergência dos interesses dos Estados que levam à criação de estratégias de cooperação internacionais. De acordo com Robert Keohane e Joseph Nye (1989, 23-26), os regimes internacionais permitem aos Estados defenderem os seus interesses nacionais, através da cooperação. Ao contrário da teoria liberal, o pensamento neoliberal não acredita que o advento de um governo global e o desaparecimento de soberania dos Estados é inevitável. No entanto, eles não colocam de lado a possibilidade de um reforço da convergência dos interesses dos Estados, condicionando-os, eventualmente, a aceitar voluntariamente a transferência de seu poder de decisão para uma autoridade supranacional. De acordo com esta perspectiva, a capacidade dos Estados para transformarem o ambiente internacional é quase ilimitada, porque não é submetida a limitações nem a constrangimentos ou a *leis objectivas*, como é na tradição realista.

Em relação à natureza e consequências da anarquia, o neoliberalismo concorda com a tradição realista de que o sistema internacional é anárquico, sem qualquer autoridade central e governo mundial, mas definem o quadro das consequências de uma forma diferente. Para os neorealistas os Estados agem ou decidem independentemente para alcançarem os seus interesses nacionais. Segundo este paradigma, não há quaisquer decisões colectivas relevantes. No entanto, para os liberais, devido às *interdependências complexas*, os Estados podem tomar decisões que reflectem os seus interesses comuns.

Na defesa da teoria institucionalista, Keohne, em particular, procura estabelecer um diálogo (e não uma ruptura) com o neo-realismo, como ocorre, por exemplo, com *Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War* (1993), quando o autor reitera a sua aceitação das premissas realistas dos Estados como atores principais no sistema internacional, baseados no *self-interest*, ao mesmo tempo em que enfatiza o papel das instituições internacionais para efectuar mudanças nas concepções do *self-interest* e reconhecer a possibilidade de cooperação mesmo na ausência de um poder hegemónico. Para Keohane, se as teorias institucionalistas têm validade, as instituições deveriam tanto constranger os Estados, através da operação de regras, como *lhes fornecer oportunidades para cooperar, capacitando-os, dessa forma, a perseguir seus próprios interesses sem apresentar ameaças a outros Estados, que são tão características da anarquia realista* (Keohane 1984, 14). E, nesse sentido, a principal função das instituições é a facilitação da *produção* e da *manutenção* de acordos, o que acontece através da troca mais densa de informações e pela possibilidade de redução nos custos das transações. Keohane encontra em J. M. Grieco um crítico realista preocupado com a problematização da cooperação em teorias das Relações Internacionais. Para Grieco, em *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism* (1993), o realismo identifica pelo menos dois grandes obstáculos para a cooperação internacional: a) choque de interesses com os outros Estados; b) preocupação dos Estados com os ganhos relativos. Para Grieco, o institucionalismo neoliberal subestima a gama de incertezas e riscos que os Estados acreditam que devem superar para cooperar com outros. O realismo, por outro lado, entende que os Estados *procuram impedir ganhos nas capacidades relativas dos outros*. Consequentemente, acrescenta o autor, os Estados sempre avaliam o seu desempenho, em qualquer relação, em comparação com o desempenho dos outros.

Ao rebater os argumentos de Grieco, Keohane afirma que suas diferenças básicas com aquele autor são três: 1) o conceito de ganhos relativos torna-se mais ambíguo com mais de dois actores em cena; 2) enquanto para Grieco as preocupações com ganhos relativos são sempre positivas – ou seja, inibem a cooperação, para Keohane elas podem ser positivas, negativas ou zero – ou seja, o autor incorpora a seu modelo um fator de condicionalidade; e, 3) existe uma ambiguidade fundamental: negociar para obter uma maior parcela dos benefícios gerais e ganhos relativos, é muito difícil de distinguir.

Em relação à questão dos outros Estados poderem *enganar* para seu benefício próprio, Lisa Martin e Beth Simmons, em *Theories and Empirical Studies of International Institutions* (1998, 734-736) deixam implícito que o problema levantado por Grieco – entre outros realistas – esbate-se quando as instituições internacionais conseguem desenvolver mecanismos eficientes para fornecer *informações confiáveis sobre o comportamento dos actores e sobre a distribuição dos benefícios (e dos custos) entre eles*. As melhores instituições, ainda segundo as autoras, são aquelas que conseguem criar mecanismos eficientes para levar os seus Estados integrantes a cumprirem as suas obrigações. Keohane considera como algo dado, o processo de escolha das estratégias dos actores; Martin e Simmons esforçam-se em especial com a tentativa de compreender como as instituições internacionais influenciam esse comportamento e, para tanto, necessitam de um foco na política interna dos Estados (Ibidem, 41). Como se vê, embora ainda permanecendo nos domínios da anarquia do sistema internacional e na lógica de Estados unitários e racionais, o neoliberalismo esforça-se por abrir a “caixa de pandora” dos Estados, visando a compreensão da lógica por detrás da cooperação. Para Mearsheimer, essas e outras instituições internacionais têm influência “mínima” sobre o comportamento dos Estados e seriam pouco eficazes na promoção da estabilidade no mundo do pós-Guerra Fria. Mais ainda, as instituições de nada serviriam quando os conflitos ultrapassassem o domínio económico e se revestissem de aspectos militares⁸⁸.

Como resposta a Mearsheimer, Keohane e Martin (1995, 41) assinalam uma contradição no argumento do seu crítico: se os Estados investem na expansão das instituições, eles não queriam que estas permanecessem insignificantes. Os autores

⁸⁸ John Mearsheimer, com seu provocante *The False Promise of International Institution* (1995), insiste que as instituições internacionais são um mero reflexo da distribuição do poder no mundo – “são baseadas nos cálculos auto-interessados das grandes potências e não têm efeito independente sobre o comportamento do Estado”, afirmando que os Estados investem recursos em sua expansão, embora as mantenham sob seu absoluto controlo.

ressaltam, ainda, que muitos institucionalistas não aceitam a divisão entre segurança e economia política, embora enfatizando não sustentar que as instituições poderiam impedir guerras, independentemente da estrutura em que operam (Ibidem, 43-45). O fim da Guerra-fria, a partir da perspectiva liberal, apresentou um grande número de novas oportunidades para a cooperação. Para tanto, seria preciso angariar a vontade política de atores-chave no sistema internacional, com o objectivo de promover e garantir paz e estabilidade. Uma importante base desse cenário seriam as instituições internacionais. Ainda nessa perspectiva, as instituições internacionais seriam criadas e planeadas para funcionarem de modo a melhorar as condições da anarquia. A sua finalidade última, seria – uma vez apoiadas fortemente em normas e regras – “controlar”, de certa forma, a anarquia e seus constrangimentos. Por outras palavras, o papel das instituições internacionais, sob essa óptica, seria, o de tentar “administrar” a anarquia de modo a resolver conflitos sem a necessidade de recurso ao uso da força.

1.2.5. A Teoria Liberal na Formação do Soft Power

Apesar de Nye afirmar que o *soft power* não é “*uma forma de idealismo, nem de liberalismo*” (Nye 2012, 104), parece evidente que a caracterização deste poder pelo próprio autor, aceite comumente na comunidade epistémica de Relações Internacionais encontra fortes ligações ao pensamento liberal. Uma vez que, subjacente a esta conceptualização do poder, se pretende atingir os fins por meios pacíficos⁸⁹, bem como a promoção de princípios axiológicos oriundos da tradição liberal como os direitos humanos, a liberdade e as oportunidades individuais.

Para Nye, o *soft power* é a “*capacidade de afetar os outros através dos meios de cooptação de enquadramento de objectivos, persuasão e atração positiva com o intuito de obter os resultados desejados*” (Nye 2012, 39). Esse poder de atração surge normalmente através de fatores intangíveis e imateriais como a cultura, as ideias, as instituições, os valores, as políticas adotadas por um país, e a percepção de legitimidades dessas mesmas políticas. mas podem também surgir através dos recursos económicos, que não são somente instrumentos de *hard power*⁹⁰. Quando tais políticas são vistas com legitimidade pelos olhos dos outros, o *soft power* é enaltecido. Quando se conquista a “admiração” dos outros e faz com que eles passem

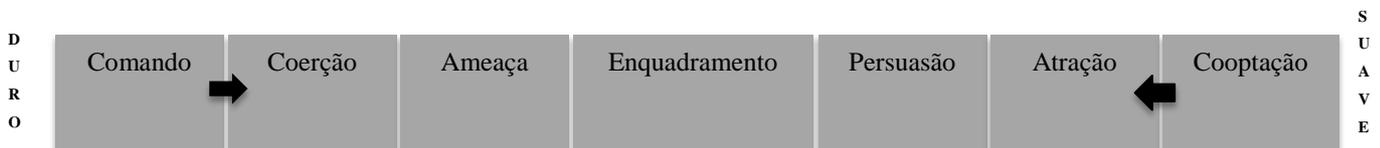
⁸⁹ O Professor Luís Filipe Lobo-Fernandes adverte que este instrumento deve ser explorado sobretudo na “frente diplomática” *Op. Cit.*, p. 170.

⁹⁰ No caso da UE, o desejo manifestado por vários países para a adesão é uma claro sinal do *soft power* europeu.

a “desejar” aquilo que queremos, o uso da força para conseguir seus objetivos passa a ser negligenciável. Para Lobo-Fernandes (2005, 169), o *soft power* assenta fundamentalmente no potencial atrativo da universalidade da cultura de um país, dos valores políticos, e das suas políticas. Apresentado assim uma lógica indireta.

De fato, as relações internacionais têm revelado várias formas complexas e assimétricas de exercício de poder em diversos ambientes, que nem sempre perpassam o uso da força ou a ameaça do seu uso. Assim, esta forma de poder consiste fundamentalmente na capacidade de moldar as preferências dos demais atores, renunciado ao uso da força, da coerção e da violência, manifestando-se em diferentes contextos e com diferentes graus de evidência e intensidade. O *soft power* pode ser usado para interações tanto de soma nula, como de soma positiva, os lucros de um país nem sempre são as perdas de outro. Para Nye, é um erro pensar no poder – como a capacidade de afetar os outros para obter os resultados desejados – simplesmente como “*poder sobre*” e não “*poder com*” os outros (Nye 2012, 112).

Mesmo nas relações inter-pessoais utilizamos o poder de atração e sedução positiva para moldar o comportamento dos que são próximos, através de instrumentos como a persuasão. Contudo mesmo nas relações sociais existem desejos, preferências, objetivos que são incompatíveis. Desta forma, e ao contrário do que erradamente se tem defendido, o *soft power*, pressupõe a prossecução de objetivos e a necessidade de recursos. Os instrumentos para alcançar os objetivos e as ferramentas utilizadas variam em relação ao *hard power*. Referentemente à posse de recursos gerar um comportamento favorável vai depender do contexto e da competência do agente na sua conversão em resultados comportamentais favoráveis. Assim, o *soft power* não constitui uma alternativa ao *hard power*. Poderemos representar esquematicamente da seguinte forma:



Fonte: Nye, Joseph S. 2012. *O Futuro do Poder*. Maia: Temas e Debates/Círculo de Leitores.

Nye (2004, 36) refere, não obstante, que ambos os poderes se encontram relacionados. Nas suas palavras:

Hard and soft power are related because they are both aspects of the ability to achieve one's purpose by affecting the behavior of others. The distinction between them is one of degree, both in the nature of the behavior and in the tangibility of the resources. Command power—the ability to change what others do—can rest on coercion or inducement. Co-optive power—the ability to shape what others want—can rest on the attractiveness of one's own culture and values or the ability to manipulate the agenda of political choices in a manner that makes others fail to express some preferences because they seem to be too unrealistic.

A capacidade de atração do *soft power* depende tanto das qualidades do agente, como da forma como as mesmas são entendidas pelo alvo. Estas qualidades para Nye, assentam na percepção do destinatário como benignas, competentes, carismáticas e legítimas, desencadeando o respeito, a confiança, a admiração e a aquiescência. O *soft power* assenta basicamente em três recursos básicos dos Estados: a sua cultura (em áreas onde se torne atraente para os outros), os seus valores políticos (tanto a nível doméstico como externo) e as suas políticas externas (quando os outros as vêem como sendo legítimas e tendo autoridade moral) (Nye 2012, 106); corresponde, assim, a um padrão de comportamentos sociais através dos quais os grupos transmitem conhecimentos e valores existindo em múltiplos níveis, podendo ser universais, nacionais ou específicos.

Subjacente ao *soft power* encontramos o princípio da legitimidade. Segundo Weber existiriam três tipos de legitimidade: a tradicional, a carismática e a legal-racional (Weber citado em Bendix 1977, 294-298). Cada tipo de legitimidade baseava-se num elemento principal; a legitimidade tradicional assente na tradição e no hábito, isto é, a estrutura política que cristaliza o poder. A legitimidade carismática é baseada nas características e virtudes atribuídas ao líder, ou seja, a fonte de legitimidade neste caso é vinculada a características subjetivas. Por último, a legitimidade legal-racional é ligada à existência de leis, expressão da livre-vontade dos indivíduos e de um comportamento racional dos membros da comunidade.

Também a persuasão se encontra bastante ligada ao poder de atração, consistindo no uso de argumentos variados para influenciar as opiniões e crenças dos outros sem a ameaça do uso da força ou a promessa de pagamento. A persuasão traduz os argumentos racionais que apelam aos factos, às crenças sobre a causalidade e as premissas normativas de uma forma atraente e com o uso de apelos emocionais (Nye 2012, 115). Assim o uso do *soft power* exige consistência das práticas com os

valores e políticas atrativas, e uma diplomacia eficiente que as consiga promover. A diplomacia tem, sem dúvida, um lugar de destaque na promoção de *soft power* através da criação de uma “imagem” atraente do país, que pode melhorar a perspectiva de se alcançar os resultados pretendidos, e conferir, por último, credibilidade à sua conduta. Contudo, na era da informação, o uso da diplomacia para a criação de *soft power* levanta questões acerca da própria redução do controlo estatal e da descentralização. Segundo Nye, *à medida que a diplomacia pública vai cada vez mais sendo feita pelos públicos, os governos vêem-se num dilema sobre o controlo* (Ibidem, 116).

1.2.6. A explicação Liberal na formação da PCSD

Apesar das teorias liberais terem sido algo negligenciadas na análise da PCSD, resultado das suas limitações na explicação de questões de segurança e defesa, autores há que têm sublinhado a sua importância como linha teórica válida na interpretação de algumas questões que têm marcado esta política (Moravcsik, 1993; 1998; Howorth 2007). Desde logo, porque estamos a analisar países democráticos e liberais e a sua política interna reflete-se na condução da sua política externa. A participação democrática torna os governos particularmente *accountable* (“responsáveis”) perante as exigências sociais, e o valor do indivíduo e os seus direitos ultrapassam as fronteiras dos Estados. Apesar de poder criar alguns problemas na política externa, nomeadamente na ingerência de outros países que não partilham dos mesmos ideais liberais e democráticos, gera *pressões internas* nos governos democráticos para prevenir e parar eventuais abusos de direitos humanos (Doyle 2008). Este paradigma é notório na UE, em que a sua responsabilidade advém do próprio sistema de valores internos de matriz liberal, e pela proliferação de imagens, através dos meios de comunicação, dessas mesmas violações⁹¹.

⁹¹ O factor *CNN* demonstra como os meios de comunicação, ao difundirem imagens de massacres, elevam o preço da inércia entre os eleitores de países ocidentais a níveis quase inaceitáveis. E, seleccionando eles próprios os conflitos a intervir, através da cobertura excessiva de alguns, enquanto outros são praticamente negligenciados. Nos casos de ausência de cobertura mediática, sem incentivos para agir (em termos de interesse nacional ou factores políticos internos), não há intervenção militar e há uma ausência quase total de tentativas diplomáticas de alto nível produzir soluções pacíficas. Ver John C. Hammock e Joel R. Charny. 1996. “Emergency Response as Morality Play: The Media, the Relief Agencies, and the Need for Capacity Building”, in *From Massacres to Genocide: the Media, Public Policy, and Humanitarian Crisis*, Rotberg and Weiss eds. Massachusetts: the World Peace Foundation, pp. 115-116. Donald M. A. Snow refere que este fenómeno, em que os governos se sentem obrigados a tomar medidas com vista a aliviar o sofrimento (principalmente devido à pressão pública), como uma espécie de “síndrome de fazer algo”. Nos anos de 1990, esta *síndrome* tornou-se um factor-chave na resposta de países ocidentais a casos de violações de direitos humanos. Tal deve-se em grande parte ao fato da intervenção ser decidida e conduzida de forma a satisfazer a opinião pública interna, via meios de comunicação. Através do factor *CNN* e da cobertura mediática da situação no Kosovo, os governos ocidentais encontravam-se com uma enorme pressão interna para agir. Mais do que tudo, o preço de inércia teria sido uma queda da popularidade interna, reflexo do fracasso em intervir para parar uma tragédia humanitária. Como referiu Boutros-Ghali, a

A pertinência do debate do liberalismo para a nossa investigação prende-se, também, com a variedade de descrições da UE como uma “força altruística” benigna. Assim, conceitos como *civil*, *civilizador* e *soft* emergem na análise hermenêutica da UE.

A perspectiva idealista na análise da integração da UE tem como precursor François Duchêne, que reafirmou, logo em 1972, que a UE era um ator internacional com responsabilidade moral nas relações internacionais (Duchêne 1972). Sob este ponto de vista, o papel militar tinha menor importância, para a segurança e outros fatores como o económico, o social e o cultural tornavam-se preponderantes. A Europa poderia tornar-se, para este autor, a primeira região onde a guerra seria obsoleta e os conflitos existentes solucionados através de *civilised politics*. Desta forma, a UE poderia desempenhar um papel fundamental no plano internacional, como um poder civil e *disseminar este ambiente de segurança internacional*, tornando-se empiricamente num modelo de vanguarda civilizacional e concomitantemente inspirar outras regiões no mesmo sentido⁹² (ibidem, 45). Apesar do contexto de segurança destas palavras ter sofrido bastantes alterações, assiste-se, nos dias de hoje, ao fascínio por estas concepções, também devido à sua ambiguidade (Orbie 2006, 124).

A denominação da UE como *civil power*⁹³ deriva de três principais fatores: a aceitação da necessidade de cooperação na persecução dos seus objetivos no plano internacional; a primazia do factor económico para a obtenção dos objetivos de segurança, sendo o poder militar um instrumento “residual” que serve somente para a interação e cooperação internacional; e, terceiro, a vontade dos Estados-membros para desenvolver estruturas *supranacionais* para responder a questões críticas e, concomitantemente, responder às ameaças à segurança internacional (Mauil 1990). Desta forma, imperaria a negociação e diplomacia na política externa, estando a coerção, através dos meios militares, completamente afastada como instrumento possível nas relações internacionais.

Nesta concepção, o uso da força dá lugar ao exercício de poder menos coercivo e intangível, usando o “poder alternativo” que incluía a cultura, a ideologia, o

“CNN is the 16th member of the Security Council” Citado em McGowan, D. 2000. *Derailing Democracy : The America, the Media Don't Want You to See*. Monroe, ME, Common Courage Press, p. 186.

⁹² Contudo o autor acreditava que a UE não seria mais do que uma simples referência ou modelo, devido à particularidade das suas características.

⁹³ Para Karen Smith, M. 2005, um poder civil é constituído por quatro elementos: meios civis; objetivos civis, uso da persuasão, e controlo civil sobre a política externa e de defesa.

conhecimento e as instituições (Nye 1990), gerando um enorme poder de atração político e económico por outras entidades. Nye cita o processo de alargamento da UE como uma “referência” nesta matéria. Esta linha de pensamento subscreve a ideia de que a UE tem *responsabilidade moral* nas relações internacionais (Lucarelli, 2006). A União Europeia não tem ainda exército⁹⁴. Os seus relacionamentos são frequentemente na forma de *acordos contratuais* (Cooper 2004, 168). A inexistência de instrumentos militares é mesmo considerada como um requisito-chave para a existência de um poder civil⁹⁵.

A necessidade de gerar consenso entre 28 Estados-membros cria claros constrangimentos à política de segurança e defesa europeia. Contudo, isso reflete também que existe uma base comum, transnacional na formação desta política, nomeadamente a partilha de valores liberais e a liberdade individual (Doyle 2008, 50), caracterizadora do sistema de valores que alicerça todas as sociedades europeias. Deste modo, o respeito pelos direitos humanos, a representação democrática e o Estado de Direito são imperativos das sociedades liberais, e, neste contexto, podemos dizer que quer os Estados-membros, quer a própria União identificam-se com ideais liberais.

Uma concepção liberal da ordem europeia tem consequências na sua política externa e de defesa. Assim, os governos tornam-se particularmente responsáveis perante casos de violação grave dos princípios liberais que partilham, mas também na sua relação com outras democracias liberais, uma vez que partilham um comparável sistema de valores, o que poderá criar determinadas tensões referentes a abuso de direitos dentro de democracias liberais (Doyle 1986; Doyle 2008). Em particular, poderá gerar *pressões* sociais nos governos democráticos para agir com o fim de prevenir esse tipo de abusos. No caso de graves violações dos direitos humanos ou crimes contra a humanidade, os governos europeus enfrentarão pressões internas para a intervenção, tanto maior quanto maior for a sua proximidade geográfica e “afetiva”, como foi o exemplo do Kosovo, em análise no Capítulo VII. Isto comprova, um sentimento comum de responsabilidade por parte das sociedades europeias em prevenir acontecimentos que são intrinsecamente diferentes dos seus sistemas de valores internos. Nas palavras de Gareth Evans e Mohamed Sahnoum (2001) traduz-

⁹⁴ Cooper afirma, contudo, que a existência de um exército europeu traria um aumento óbvio de eficiência e influência. (Cooper 2004).

⁹⁵ De acordo com Karen Smith, objetivos civis estão geralmente relacionados com a solidariedade, o primado do direito nas relações internacionais, a responsabilidade para com o ambiente global a difusão da igualdade, justiça e tolerância.

se numa *responsabilidade de proteger*. Esta visão não é, no entanto, semelhante em todas as sociedades europeias, dadas as diferenças culturais, que são produto de processos históricos diversos. É, porém, similar o seu compromisso básico de uma ordem liberal, e, quer as elites políticas, quer mesmo a opinião pública, “exigem” uma política externa e de defesa, que de alguma forma, promova os seus valores internos. Assim, pode-se afirmar que para o projeto europeu em geral, o objetivo final da PCSD é contribuir para uma ordem mundial construída em valores liberais (Owen 2001, 142). Isto torna-se aparente, não só através da análise dos discursos sobre esta temática dos chefes de governo dos Estados-membros, como também pelo compromisso assumido na criação de um sistema internacional liberal, procurando fortalecer e proteger as tendências liberais em países onde intervém. A promoção de valores liberais serve, concomitantemente, para uma “zona liberal” de paz e para “*liberalizar*” as relações entre os Estados⁹⁶.

A Estratégia Europeia de Segurança (2003) confirma esta premissa *liberal* ao afirmar que:

[A] qualidade da sociedade internacional depende da qualidade dos Governos que constituem o seu fundamento. A melhor proteção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados. As melhores formas de reforçar a ordem internacional são a disseminação dos princípios da boa governação, o apoio às reformas sociais e políticas, a luta contra a corrupção e os abusos de poder, o estabelecimento do primado do direito e a proteção dos direitos humanos.

Mais do que um compromisso com os valores liberais, a EES reflete o desejo da UE para superar o desafio estratégico de *preservar a herança da paz liberal sem sucumbir à herança de imprudência liberal* (Doyle 1986, 116).

1.3. Construtivismo

A teoria construtivista, mais recente do que as teorias percorridas até agora, insere-se, no terceiro debate das teorias das Relações Internacionais, inaugurando novos cenários de inteligência no quadro de análise das relações entre os atores internacionais, depois do fim da Guerra-fria⁹⁷. Com origem pluridisciplinar, este novo paradigma associa aos processos dinâmicos constituintes das Relações Internacionais,

⁹⁶Doyle, 2008. "Liberalism and Foreign Policy." in *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases.*, edited by Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne. Oxford: Oxford University Press.

⁹⁷ O construtivismo, como marco teórico, é relativamente recente no estudo teórico das Relações Internacionais, tendo surgido, somente no final dos anos de 1980.

novas metodologias de análise, tentando a construção de um verdadeiro *ethos* das Relações Internacionais. A escola construtivista tem influências, sobretudo, da sociologia⁹⁸, nomeadamente através de Onuf, Kratochwil e Wendt. Alguns autores consideram mesmo que o construtivismo inicia-se a partir da publicação da obra de Wendt, *World of our Making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (1989). Wendt tem um papel importante no início deste debate, dado ter elencado as condicionantes sobre as etapas de construção e de co-construção da teoria social aplicada ao sistema internacional através de “*Anarchy is What States Make of It*”. (Wendt 1992).

A estrutura de todo e qualquer sistema social – o cenário internacional é uma forma ampliada de sistema social complexo – é composto de três fatores preponderantes: condições materiais, interesses e ideias. Cada um desses fatores *interage* de maneira a construir (e co-construir) o tecido complexo da política internacional (Castro 2012, 389). Para Wendt, o mundo passa por várias etapas de construção social com bases em valores e ideais, defendendo que esta visão fornece uma maior compreensão da cooperação internacional. Mas, para se compreender esta cooperação torna-se necessário perceber o relacionamento entre *agente* e *estrutura*, pois só dessa forma será perceptível a avaliação das várias culturas políticas de anarquia. Para este autor, as tradições Hobbesiana, Lockeana e Kantiana formam diferentes mosaicos sobre a compreensão das culturas da anarquia e ajudam na compreensão normativas das relações internacionais. Na lógica de anarquia Hobbesiana, os Estados encontram-se numa dinâmica de competição e desconfiança permanentes, na luta pela sobrevivência. O ator “reconhece” a norma, mas só obedece a ela porque é forçado por algum tipo de ameaça ou punição caso não o fizesse. Na lógica de anarquia Lockeana, baseada no papel de rival, os Estados competem uns com os outros sobre recursos, poder. A dinâmica da rivalidade é caracterizada pela centralidade da soberania e pela balança de poder. Os Estados obedecem à norma da soberania por interesse, quando o respeito pela soberania lhes traz maiores benefícios do que se não a respeitassem (cálculo interessado); e, por legitimidade quando o princípio realmente é reconhecido, quando se identificam com ele. Por último, na lógica de anarquia Kantiana, apesar das disputas continuarem a existir dentro da estrutura, os atores irão atuar segundo padrões das comunidades pluralísticas de

⁹⁸ Sendo os principais expoentes Anthony Giddens, Peter Berger e Thomas Luckmann.

segurança coletiva: as partes integrantes têm um compromisso de “entrarem em guerra”; vigora o princípio da ajuda mútua, ou seja, a ameaça a um membro implica uma agressão a todos os outros. Os amigos também podem entrar em disputas, só que neste caso os tipos de poder usados não serão o militar, mas o discursivo, económico e institucional.

Assim, os Estados obedecem à norma da soberania por legitimidade quando o princípio realmente é reconhecido, e quando existe uma clara identificação com o mesmo, pautando-se as relações internacionais pela lógica da “amizade”, da “hospitalidade” e da “legitimidade” do comunitarismo universal republicano⁹⁹.

A base de cariz ontológico (e da teoria do ser – *Sein*) do construtivismo analisa os fatos, quer materiais, quer sociais, e como estes se apresentam à realidade e como interagem no domínio internacional. Assim, Como refere David Chandler (2004, 25):

[C]onstruivist theories which developed in international relations in the early 1990s challenged the central theoretical perspectives in the academic discipline of international relations. During the Cold War and most of the history of international relations, the research agenda was dominated by rationalist approaches which subordinated morality to the interests of power. The constructivist framework challenges this emphasis on power and seeks to demonstrate that rather than power, it is norms and values which shape the behaviour of the majority of states. States may still wield power in terms of military and coercive might but the use of this power is not guided solely by amoral state interests. Rather, in the constructivist framework, power is constrained and state interests reshaped through international normative structures created by the multiple interactions of state and non-state actors in actually existing global civil society.

Como Checkel (1998, 326) refere, o construtivismo concentra-se na interação das estruturas e agentes uma vez que eles são mutuamente constitutivos, ao invés de explicações casuais. O pensamento, as ideias e os valores possuem força maior que as estruturas materiais disponíveis; as crenças intersubjetivas representam os meios (canais) por onde passam os fluxos de relacionamento internacional; e, por fim, a formação das *ideias* e dos *ideais* fazem parte da construção dos interesses, das identidades e da consciência partilhada dos agentes internacionais. O comportamento dos Estados é formado pelas crenças, identidades e pelas normas sociais. Os próprios

⁹⁹ Apesar de ser um dos principais expoentes do construtivismo, Wendt é também uma *estatocentrista*, reafirmando a importância do Estado. Esta descrição das diferentes lógicas de anarquia tem subjacente o Estado enquanto agente principal dentro da estrutura, dado que ele é o *princípio*, meio e *fim* das relações internacionais. Diante disso, Wendt chega a atribuir ações e reações humanas (antropomorfismo) ao caráter despersonalizado do Estado, identificados com o conceito de “*agência corporativa*”.

indivíduos, dentro das colectividades, formam e mudam a cultura através das ideias e das práticas.

Na verdade, o construtivismo social vê as decisões dos atores políticos como os Estados “são efetivamente”, e não somente o resultado dos cálculos dos benefícios materiais. Mas, as opiniões e as ações dos decisores políticos derivam das relações com outros atores. Por isso, o construtivismo defende que as normas, ideias, identidades e interesses podem mudar. Nelsen and Stubb (2003), em particular concordam que a UE, devido aos seus vários níveis de governo e à existência de muitas instituições formais e informais, são o palco ideal para a exploração construtivista. Eles complementam também a visão de Checkel, dando uma importância às instituições, uma vez que através da interação, as instituições ajudam a formar as identidades e os interesses dos Estados-membros.

Risse (1995) define o social construtivismo como o *truísmo* – *que a realidade social não cai do céu, mas os agentes humanos constroem e reproduzem através das suas práticas diárias*. Depois de definir o construtivismo social como truísmo, que não é uma definição muito clara, o autor esclarece que o construtivismo é baseado na ontologia social que insiste que os agentes humanos não existem independentemente do seu ambiente social, e coletivamente, partilham sistemas de significados. Isto implica que os agentes e as estruturas interagem entre eles. Não são “fornecidos” de forma exógena; em rigor, os interesses são *socialmente construídos* como resultado da interação social. Desta forma, a estrutura do sistema internacional é formada por ideias, que moldam por sua vez o conhecimento coletivo. O papel das ideias, portanto, constitui a base para o entendimento da relação entre identidades e interesses, que se encontram em interação durante a relação entre agentes. Segundo Risse e outros (1999, 156):

[N]ew ideas including principles, beliefs, knowledge, and new identity constructions are the more likely to impact upon and be incorporated in norms, consensual knowledge and collective identities, the more they resonate with given norms, knowledge structures and traditional identities embedded in political institutions and collective cultural understandings.

Knutsen (1997), por seu turno, apresenta uma argumento similar defendendo que as estruturas da política internacional são resultado das interações sociais, que os Estados não são sujeitos estáticos, mas agentes dinâmicos, e a identidade dos Estados não é “dada”, mas reconstituída através de práticas históricas complexas, e, como tal, variáveis, instáveis e em constante mutação.

Do mesmo modo, e de acordo com a construção social da Europa (Christiansen, Jørgensen e Wiener 2001), o processo de integração europeu demonstra que a integração é o resultado de um processo *comum*, com instituições comuns, regras comuns, normas e padrões comuns.

1.3.1. O Construtivismo e a formação do “normative power”

Apesar de ser considerado uma conceptualização mais moderna, fruto do terceiro debate no âmbito das Relações Internacionais, a definição de *normative power* já constituía parte do léxico, quer de autores realistas, quer de autores liberais, não podendo ser, assim, considerado como uma “*forma recente*” de conceptualização do poder. Não obstante, este conceito de poder encontra-se claramente relacionado com a teoria construtivista das Relações Internacionais, pois o poder deverá ser entendido como uma realidade complexa e composto de três factores essenciais, a saber, as condições materiais, os interesses subjacentes aos principais atores e as ideias. Estes factores de poder interagem entre si, numa dinâmica própria de qualquer sistema internacional e encontram-se subjacentes à própria complexidade da estrutura internacional (Chernoff 2007, 142-156).

Carr (1962, 108) já o tinha definido como a terceira forma de poder, “*o poder sobre a opinião*” e Galtung (1973, 33) referia-o como o “*poder ideológico*”. Poder ideológico, neste sentido, traduz a vontade de um ator pautar as suas relações com os outros atores, por normas e princípios universais¹⁰⁰. A constituição do poder normativo ocorre através da difusão de normas através da disseminação involuntária de ideias a outros atores (Manners, 2002, 244). O poder de um Estado reflete assim a sua capacidade na promoção de princípios e normas universais, criando uma pressão moral nos outros atores para a subscrição dos mesmos princípios. Nas palavras de Manners (Ibidem, 252), uma potência normativa consegue agir como “*changer of norms in the international system*”. Contudo, o fato das normas, princípios, valores e ideias terem um papel fundamental nas relações dos Estados e na política internacional, tal não implica que os interesses nacionais não tenham relevância. Com efeito, o poder não é somente analisado em termos materiais (militar, económico e político), mas também em termos ontológicos e discursivos, através do poder de um

¹⁰⁰ Galtung atribuía-lhe um importância fundamental, uma vez que “*the power-sender’s ideas penetrate and shape the will of the power-recipient’ through the media of culture*”. *Op. Cit.* p. 36.

ator enquanto *promotor e veiculador* de normas, ideias, princípios, cultura e linguagem na construção social e na própria modificação da identidade (Wendt, 2002, 43). Segundo a abordagem construtivista de Wendt, o poder é constituído pela relevância das ideias nos contextos sócio-culturais. As formações culturais no nível sistémico são entendidas como ideias compartilhadas que formam as normas e as instituições que, por sua vez, adquirem o significado através das percepções dos interesses e identidades. A relevância da inclusão dos interesses na análise do *normative power* reside no fato de que as identidades não explicam por si só as ações do Estados (agentes). Assim, para Farrel (2002, 50):

[F]or instance, where actors are great powers, the social structure is an international system that gives meaning to great power and recognizes this identity in particular practices, such as use of force against smaller states; through such practices, states – great and small – in turn shape the international system.

Primeiro, é necessário os Estados definirem quem “*são*”, para posteriormente definirem “*o que querem*”. As entidades implicam interesses, mas não podem ser reduzidas aos mesmos. Quando os Estados desenvolvem uma entidade coletiva, esta transforma-se numa plataforma para a prossecução de interesses comuns¹⁰¹. Assim, observa-se que, e apesar de Wendt enfatizar o papel das ideias na política internacional, elas não conseguem explicar todos os fenómenos – “*it can not be ideas all the way down*”¹⁰², não negligenciando um certo tipo de materialismo de retaguarda (*rump materialism*) que pode ser definido de forma tangível, pelas capacidades de um Estado (como a sua capacidade militar, tecnologia, geografia e os seus recursos naturais). Estas forças materiais produzem efeitos independentes na política internacional, contudo, é através da interação com as ideias, que estas forças produzem os efeitos “pretendidos” na política internacional. Os significados atribuídos pelos atores a essas capacidades tangíveis é que definem, porém, o poder de um Estado, sendo para Wendt constituído fundamentalmente por ideias e contextos culturais. A criação de normas e instituições é entendida como a partilha de ideias e pelas formações culturais ao nível sistémico (Ibidem, 34).

¹⁰¹Wendt faz uma discussão sobre os interesses dos Estados que podem ser **objectivos** ou **subjectivos**. Os **interesses objectivos** referem-se às necessidades ou imperativos funcionais que visam à reprodução de uma determinada identidade. Esses interesses são objectivos na medida em que existem independentemente da vontade do ator; se não são realizados, as próprias identidades não sobreviverão. Ex: interesse nacional é objetivo; refere-se aos requisitos de reprodução ou de segurança dos Estados ou sociedades. Os **interesses subjectivos** dizem respeito a crenças sobre como responder às necessidades de identidade, fazendo com que seja uma motivação para determinado comportamento. Já não se referem à reprodução da identidade, e, sim, à forma como deve ser reproduzida.

¹⁰² Alexander Wendt. 1999, *op. cit.*, pp. 110-111.

Assim, o poder normativo da UE expressa a dimensão ontológica da própria política comum de segurança e defesa. Para Manners (2002), o poder normativo constitui a legitimação de várias normas específicas como o respeito pelos direitos humanos, a sobreposição dos direitos individuais aos direitos dos Estados (incluindo a soberania), e o multilateralismo sobre o protecionismo. Alicerçado sobre o conceito de “*civilian power*” de Duchêne¹⁰³, o poder normativo enfatiza desse modo a cooperação multilateral, o controlo democrático e o *soft power* sobre o *hard power* e o papel da coerção. Contudo, esta conceptualização do poder não negligencia os aspectos económicos e materiais do poder, apesar da ênfase ser claramente colocada nos elementos normativos do poder, concentrando-se largamente na proliferação de valores sociais de igualdade, justiça e tolerância; subjacente a estes valores, existe um sentido de responsabilidade na resolução dos problemas internacionais (Duchêne 1973, 20).

O *civilian power* têm três assumpções essenciais: a centralidade do poder económico na obtenção dos objectivos nacionais; a primazia da cooperação diplomática para a resolução dos problemas internacionais, e a disposição para trabalhar através da vinculação legal das instituições supranacionais (Manners 2002, 236-237). Para Manners, estas assumpções do “*civilian power*” não se encontram muito distantes das assumpções que Hedley Bull tinha defendido, em 1982, na sua própria conceptualização de *civilian power*. Para este autor, através desta difinição de “*civilian power*” não se deverá utilizar a força militar. Desta forma, o *normative power* é baseado no *civilian power*. Para Diez (2005, 635), antes de se classificar ontologicamente o poder normativo como distinto do primeiro poder, deverá ser reclassificado como uma marca do *civilian power*. Contudo, e contrariamente a este argumento, Manners refere que, quer Duchêne, quer Bull, partilhavam de um conjunto de assumpções acerca da natureza imutável do estado-nação, da importância do poder direto e da noção de interesses nacionais (Manners 2002, 238); não obstante, a configuração e o próprio desenvolvimento do processo de integração europeia apontar para a “ultrapassagem” do estado-nação para lá dos caminhos vestefalianos, O papel internacional da UE como promotor de normas “deslocou” o Estado, pelo menos em parte, como centro inquestionável da ação (ibidem, 236).

¹⁰³ Civilian Power Europe as “long on economic power and relatively short on armed force”. *Op. Cit.* p.19.

1.3.2. Contribuição da Teoria Construtivista para a explicação da PCSD

A Europa foi construída com base num processo contraditório de ideias como a lei e a força, a democracia e a repressão (Morin 1987, 33). Por outro lado, como Le Goff (2009), sustenta a Europa deve ser vista como “*um processo dialético entre o esforço de criar unidade e preservar a diversidade*”.

A UE é considerada uma força estabilizadora no sistema internacional – a *puissance tranquille* (Todorov 2003). Sob o mesmo ponto de vista alguns autores vêem a Europa como uma entidade normativa, constituindo um apanágio identitário dentro do sistema internacional (Manners 2002; Smimmelfennin e Thomas 2009). Na verdade, não podendo ser considerada nem um poder civil nem um poder militar na acepção tradicional, requerendo um esforço suplementar de reconceptualização.

A identidade europeia tem-se transformado com o processo evolutivo da própria integração, e a história da construção europeia tem sido edificada sobre as diferenças e assimetrias. A UE tem sido descrita como “*potência normativa*” porque os próprios Estados europeus transcenderam os princípios da soberania para tornar possível uma versão, limitada e regional, do *estado universal hegeliano*. Em boa verdade, os Estados da UE passaram a ser designados como “Estados-membros”, o que traduziu uma alteração da sua identidade: um “Estado” é uma entidade autónoma, soberana e separada, enquanto um “Estado-membro” é uma parte integrante de um todo. (Zielonka 2006). No próprio *The Economist* foi referido que *Brussels is becoming the World’s regulatory capital [...] usurping America’s role as a source of global standards*.¹⁰⁴

A contribuição do construtivismo para a compreensão da política de segurança europeia tem refletido as variáveis preferenciais da semântica *Europa* e para a construção da própria identidade europeia. O atual debate que identifica a UE como um “poder normativo” iniciou-se após um importante artigo de Ian Manners que defendia que o caráter do poder normativo da UE, deveria ser entendido como o resultado transformativo desta instituição através da diversas dinâmicas da política internacional (2002). O construtivismo postula que a identidade europeia desenvolveu-se através de um processo de aprendizagem e socialização dos escalões

¹⁰⁴ Cfr. *The Economist*, Charlemagne column, 22 de Setembro de 2007.

superiores do governo. Alguma da literatura construtivista, incluindo a investigação de Eva Gross (2007, 2009), procura examinar a possibilidade da identidade E europeia como ponto de partida para explicar a integração da defesa europeia, apesar da mesma não ser homogénea e uniforme. A política externa de segurança e defesa poderá ser entendida como o *próximo passo* da integração europeia, dado que ela própria fornece a possibilidade da UE definir uma nova identidade no sistema internacional. Segundo Manners, o poder normativo da Europa pode ser resumido através da seguinte assumpção:

[T]he creative efforts of the European Integration process have changed what passes for normal in World politics. Simply by existing as different in a world of states and relations between them, the European Union changes the normality of “international relations”. In this respect the EU is a normative power: it changes the norms, standards and prescriptions of world politics away from the bounded expectations of state-centricity” (Manners 2008, 45).

Michael Smith, por seu turno, defende que a *europeanization* é evidente em quatro áreas: socialização das elites; re-organização burocrática, mudança constitucional; e aumento do apoio público à cooperação política europeia (2000, 2004)¹⁰⁵. A PCSD não tem ficado incólume à permeabilidade destas áreas.

Apesar da política de segurança e defesa ser uma área intergovernamental, de preferência dentro da União, e das elites políticas estarem conscientes das limitações e constrangimentos que lhes são colocadas na expectativa de ação dentro de um modelo-padrão de Comunidade, o processo de decisão em torno da PCSD tem sido orientado para a resolução conjuntural de problemas, que envolva um apelo a interesses comuns e efectuado através de pressões e sanções contra os possíveis *infratores* externos (Smith, 2000, 615). Esta dinâmica institucional evidencia uma mudança das normas e das ideias em relação ao papel que a UE ocupa no sistema internacional. Smith (Ibidem) refere que a *europeanization* desempenha um papel importante no processo de decisão. Contudo, a falta de evidência empírica relativamente à socialização e *europeanization* no campo da PSCD tem sido criticada. J. Matlary afirma, por exemplo, mesmo ser impossível avaliar as alterações dos interesses nacionais através da aprendizagem e socialização (2009, 81). Para além do mais, as quatro áreas que Smith afirma serem evidentes no processo de

¹⁰⁵ Smith avalia a “*europeanization*” nestas quatro áreas através da análise dos modelos de negociação das Conferências Inter-Governamentais. Cfr. Smith 2000, p. 615. Neste sentido Slapin, afirma que as decisões mais importantes da UE foram tomadas durante as CIG’s. E, “*bargaining strength is related to all non-military resources, such as population size and economic might, and negotiations between large member states at IGCs have shaped the course of EU history*” (Slapin, 2008, p.132).

europeanization (socialização das elites, re-organização burocrática, mudança constitucional, e aumento do apoio público à cooperação política europeia), não são assim tão óbvias quando se trata do desenvolvimento de questões militares (Gross, 2007). Mas, e de acordo com Kauppi (2003, 783), o construtivismo procura analisar alguns aspetos negligenciados no processo de construção europeia, como as regras, normas, construção de uma nova identidade, ideias e discursos; por sua vez, para Sophie Vanhoonacker e D. Jacobs (2010) o construtivismo poderá ser uma importante ferramenta para examinar as alterações institucionais no âmbito da criação da PCSD.

Por outro lado, as normas e características sociais e culturais da UE influenciaram o desenvolvimento da própria União. A produção discursiva e normativa da UE apontam claramente nesse sentido. Enquanto as identidades coletivas desenvolveram-se dentro da União, emergindo a diferenciação entre *nós* e os *outros*. A política externa começou a ser pautada por valores éticos que pressupõem coerência, consistência e responsabilidade, mesmo por razões históricas. As aspirações éticas e a supremacia do direito internacional podem ser encontradas em relativa abundância na retórica oficial da UE¹⁰⁶ (Mayer, *Is it still called "Chinese Whispers"?* The EU's rhetoric and action as a responsible global institution 2008, 61-63).

O discurso de Tony Blair, na Assembleia Nacional Francesa, em 1998, representa bem estas aspirações, segundo o ex-primeiro-ministro britânico:

[N]os deux nations [França e Reino Unido] savent ce que puissance veut dire. Elles n'en ont pas peur, ni honte non plus. Toutes les deux veulent rester une force de progrès dans le monde. Nous partons avec de grands avantages. Nous avons une dissuasion nucléaire minimum et un siège permanent au Conseil de sécurité. Sans contestation possible, nous avons les forces militaires les mieux équipées, les plus déployables et les plus efficaces d'Europe (Blair 1998, 88).

Contudo, neste discurso observa-se ainda a importância do *hard power* que deverá ser “pautado” pelo *normative power*. A condição material da França e Reino Unido pressupõe que estes países constituam também potências exportadoras de progresso no sistema internacional. Nesta linha de argumentação, também o ex-presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi (2000) delarou que:

¹⁰⁶ Vide a este respeito: Hartmut Mayer, "The Long Legacy of Dorian Gray: Why the European Union Needs to Redefine Its Role in Global Affairs", in: *Journal of European Integration*, Vol. 10, Nº1 (March 2008), pp. 7-25; Hartmut Mayer e Henri Vogt (Eds.) 2006. *A Responsible Europe ? Ethical Foundations of EU External Affairs*, Basingstoke: PalgraveMacmillan.

We must aim to become a global civil power at the service of sustainable global development. After all, only by ensuring sustainable global development can Europe guarantee its own strategic security.

Mais recentemente, o atual presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, afirmou que a UE constitui um dos mais importantes poderes normativos do mundo e poderá representar um modelo neste capítulo para a atuação de outros¹⁰⁷.

De acordo com Harmut Mayer e Henry Vogt (2006), a UE deverá ser analisada segundo dois conceitos normativos – a sua *responsabilidade* e o *respeito*, os quais devem estar presentes na sua definição da política externa e na política de defesa, podendo as suas instituições produzir responsabilidades da própria instituição.

Daí, Chekel defender que os teorizadores racionalistas não analisaram as normas, os discursos e as relações entre a linguagem e as capacidades materiais, ao contrário do construtivismo social (Citado em Smith, 1999, 685). Estes factores são, no entanto, tão importantes quanto os factores económicos no desenvolvimento do processo de integração. Neste contexto, o art. 49º do Tratado de Lisboa sublinha que “*Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2.º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União*”. Ser Europeu corresponde a um axioma fundamentalmente *identitário*, porque implica a partilha de valores. E ser Europeu implica possuir um conjunto de características muito mais que geográficas (Rumelili 2004, 39).

O que para Christopher Birgheton tem faltado à UE para a sua verdadeira assumpção como *normative power*, consiste fundamentalmente na sua inexistência ontológica: sem um conjunto de processos políticos capazes de transformar um conjunto determinado de normas num projeto político e democrático válido; ou seja, afigura-se insuficiente a *tradução* normativa da Europa numa instituição adequada e na própria operacionalização.

1.4. Conclusão

Percorrendo as três perspectivas teóricas das Relações Internacionais, consegue-se, no nosso entender aferir diferentes premissas na conceptualização do

¹⁰⁷ Nas suas palavras “*Nous sommes tous héritiers et dépositaires de cet esprit européen. Pour moi, si l'Europe est l'Europe, c'est parce que c'est une création qui parle au coeur et vibre par l'esprit. De ce patrimoine, tous les Européens peuvent être très fiers. C'est aussi, à mes yeux, une raison d'avoir foi dans le projet européen. Car il traduit bien - et de quelle manière ! - l'idée que l'Europe a une âme*”. Cfr. José Manuel Durão Barroso, “Renforcer la construction européenne à l'ère de la mondialisation” SPEECH/08/5 Fondation Collège européen de Parme Parme, 11 janvier 2008.

poder. O realismo, como quadro de referência da importância do factor-poder, tenta isolar esta variável e procurar recursos tangíveis, como o poder militar e económico no sistema internacional, enquadrando-se na definição avançada por Nye de *hard power*. Por outro lado, encontramos na teoria liberal as principais premissas que nortearam a definição adiantada por Nye de *soft power*, nomeadamente a intangibilidade dos recursos, como a atração e a persuasão, através da promoção de princípios como os direitos humanos, a liberdade, a democracia e o Estado de Direito, comumente aceites e considerados legítimos pela comunidade internacional. Por último, e no que concerne ao *normative power*, e a afirmação que o poder deverá ser entendido como uma realidade complexa que combina factores materiais e imateriais, como as ideias, as normas e a cultura, encontram as suas bases doutrinárias na teoria construtivista. No **quadro 1** indicamos uma breve sùmula das três perspectivas teóricas que enunciámos:

Quadro 1 – Dimensões Analíticas/Variáveis segundo as Teorias das Relações Internacionais

VARIÁVEIS/ DIMENSÕES ANALÍTICAS	REALISMO	LIBERAL/ PLURALISTA	CONSTRUTIVISMO
Método	Observação da Realidade Racionalismo/ Positivismo	Racionalismo/ Positivismo	Indutivo
Indivíduo	Visão Pessimista da Natureza Humana. Concepção negativa. Interesse Egoísta	Visão optimista da Natureza Humana. Potencial de Cooperação assinalável	Os Homens são o resultado do seu ambiente social e eles coletivamente partilham sistemas de significados. Os interesses são socialmente construídos como resultado da interação social
Estado	O Estado é o ator dominante na cena internacional e é capaz de atuar como unidade coerente e racional. Os Estados não reconhecem nenhuma autoridade acima dos mesmos no sistema das relações internacionais Rivalidade e Competição Aberta – a dinâmica da competição	Sociedade -processos cooperativos; maior possibilidade de “harmonização de interesses” na relação dos Estados. Em caso de choque de interesses os Estados percebem que ganham mais se transformarem a competição em cooperação. o Estado tem a finalidade	Comunidade -identidade dos Estados não é dada, mas reconstituída através de práticas históricas complexas, e como tal variáveis, instáveis e em constante mutação. Não aceita que os interesses dos Estados sejam fixos e imutáveis

	subordina todo o complexo tecido de relações internacionais à luta pelo poder.	de garantir os direitos do indivíduo contra o poder político	
Organizações Regionais/Internacionais	É a procura do poder o fundamento de toda a organização política, como tal as organizações servem para a prossecução dos interesses individuais dos Estados. Desordem - a ordem realista sustenta-se em “encontros de poder”; sua expressão clássica é a balança de poder; é o dilema de segurança e, também, o cálculo de poder relativo dos Estados.	Existência de Regimes Internacionais - “harmonias possíveis” geram instituições que passam a balizar o comportamento dos Estados. As experiências de cooperação podem ser abordadas partindo-se do pressuposto de que a cooperação entre Estados tende a minimizar o risco de conflito. Todo processo de integração é, em princípio, um tipo aprofundado de cooperação entre Estados visando regulamentar ou ordenar o contexto internacional. É uma estratégia para melhorar a capacidade individual de lidar com problemas que, isoladamente, não conseguiriam ou enfrentariam maiores dificuldades.	A integração é o resultado de espaços comuns, como instituições comuns, regras comuns, normas e padrões. As instituições e as normas são uma parte muito importante do ambiente internacional onde os Estados operam. A cooperação multilateral e a integração política como resultado da interação social e formação da identidade. Importância às instituições, uma vez que através da interação, as instituições ajudam a formar as identidades e os interesses dos Estados membros de uma comunidade.
Guerra	O sistema internacional é Anárquico . A Guerra limitada é admissível para a manutenção e conquista de poder	O uso da força dará lugar ao exercício de poder menos coercivo e intangível, usando o poder alternativo que inclua a economia, a ideologia, e as instituições	A guerra depende do tipo de interação entre os Estados. <i>"Anarchy is What States Make of It"</i>
Poder	HARD POWER	SOFT POWER	NORMATIVE POWER

A diferenciação dos tipos de poder é, pois imprescindível, para situar o papel da UE no sistema internacional, e na análise das suas potencialidades na afirmação enquanto ator global ou “super-potência”¹⁰⁸. Galtung, foi aliás um dos primeiros

¹⁰⁸ Wolfgang Wessels definiu um ator global “as a state that is endowed with the traditional attributes of a large power, or even a Super Power” (Wessels W. 2002, 143). John McCormick (2007, 18) define super-potência, como “an actor that has the ability to project power globally, and that enjoys a high level of autonomy and self-sufficiency in international relations.” A super-potência, portanto, é aquele ator que possui interesses à escala global e que tem a capacidade e mobilidade (no sentido de

autores a realçar o potencial do projecto de integração europeu para a sua afirmação enquanto “super-potência” (Galtung, *The European Community: A superpower in the making* 1973). O desenvolvimento e a criação de uma estrutura institucional da PCSD, depois do fracasso da UE na gestão da crise nos Balcãs, a definição da Estratégia Europeia de Segurança em 2003, e a condução nos últimos anos de várias operações acenderam o debate sobre que tipo de poder é a União Europeia, e quais são as expectativas relativamente ao papel da instituição no sistema internacional, como se pode observar no **quadro 2**.

Quadro 2– Enquadramento Teórico referente mais especificamente à Tipologia do Poder

Tipos de Poder	Paradigmas das Relações Internacionais	Comportamento	Recursos	Estratégia
<i>Normative Power</i>	Construtivismo	Ideológico	Normas, valores e cultura	Opinião e Formação de Identidade
<i>Soft Power</i>	Liberal/ Pluralista	Atração e Cooptação	<ul style="list-style-type: none"> – Qualidades inerentes – Comunicação – Instituições 	<ul style="list-style-type: none"> – Carisma – Persuasão – Justiça do objectivo – Legitimidade
<i>Hard Power</i>	Realista	Coação e Ameaça	<ul style="list-style-type: none"> – Militar – Económico 	<ul style="list-style-type: none"> – Uso da Força – Sanções e Pagamentos
<i>Smart Power</i>	Realismo Liberal	Difuso e Integrado	Avaliação de todos os recursos disponíveis e utilização dependente dos objectivos e preferência de alvos	Clareza de objectivos que combinam valores e interesses

Após esta abordagem centrada nas tipologias de poder, *hard power*, *soft power* e *normative power*, e dos vários argumentos que decorrem das respetivas teorias das Relações Internacionais na visão da UE enquanto ator global, conclui-se que as várias taxonomias fornecem importantes contributos para compreender a evolução ao longo dos últimos tempos da UE, e mais especificamente da PCSD. A UE constitui, na

autonomia e auto-suficiência) necessárias para fazer valer esses interesses em qualquer região do globo. Cfr. McCormick, John. 2007. *The European Superpower*. Nova Iorque: Palgrave Mcmillan.

nossa óptica, um claro exemplo de *soft power*, onde o poder de atração e de persuasão tem sido utilizado para influenciar resultados no sistema internacional. Através da promoção dos seus valores, a UE tem alinhado numa lógica de “convencer os outros” a quererem o mesmo que a instituição, e alicerçado a sua política externa nos princípios do direito, da negociação da diplomacia ativa e do multilateralismo. O principal recurso para o *soft power* europeu tem sido, iniludivelmente, a perspectiva de adesão à União Europeia. Os doze novos membros que aderiram em 2004 e 2007 apresentam taxas de crescimento consideráveis, possibilitando ganhos para toda a União, que vão da própria revitalização da economia europeia ao fortalecimento da sua posição internacional. O poder económico apesar de ser igualmente uma ferramenta do *hard power*, devido aos recursos tangíveis subjacentes, constitui também parte do *soft power*. Nas palavras de Nye (2012, 107), podem ser usados tanto para coagir, como para atrair. Para além da capacidade de “sedução”, que representa para os Estados da Europa a adesão a União, os instrumentos utilizados na condução da sua política externa têm sido baseados nas ferramentas que constituem o *soft power*, nomeadamente a sua diplomacia, e a capacidade de negociação nas diversas plataformas diplomáticas internacionais, distinguindo-se de meros “cálculos” materiais normalmente utilizados para a avaliação mais crua do poder estadual.

A definição das Comunidades Europeias como uma “*potência civil*”, foi formulada nos anos de 1970 por François Duchêne; este autor consagrou a tese sobre a excepcionalidade do processo de integração europeia, que não só representava uma forma de consociativismo entre Estados que conseguiram transcender os dilemas de segurança e renunciar à força nas suas relações, como antecipava um novo mundo, onde a reprodução desse modelo tornaria definitivamente impossível a guerra entre os Estados (Gaspar 2011, 3).

Uma das conclusões que se poderão extrair da análise da UE enquanto *normative power*, diz respeito à dificuldade inerente que existe em “distanciar” suficientemente a UE como poder normativo *per se*, da retórica discursiva dos diferentes elementos da própria UE. Como sublinhou Helen Sjursen (2006, 235), *the fact that [normative power europe] corresponds very closely to the EU’s own description of its international role could be enough to set the alarm bells ringing*. Também algo preocupado com as dificuldades de operacionalização do conceito de *normative power*, Hide-Price (2006, 218) revelou que *when the object of study is seen as embodying the core values one believes in, it is difficult to achieve an critical*

distance. Subjacente a estas dificuldades metodológicas relativamente à operacionalização de um conceito da União Europeia, enquanto *normative power*, alguns autores também têm questionado o enquadramento da “crescente militarização” da UE de acordo com os princípios éticos e morais subjacentes à conduta de uma *potência normativa*. Smith (2004) questionou mesmo se o desenvolvimento das capacidades militares da UE e o início de missões militares da UE fora do Europa – autónomas relativamente à NATO – não poderiam representar o fim da UE enquanto projeto normativo. Como observámos, o desenvolvimento do *normative power* foi alicerçado no poder civil, contudo, e como traduziu Sjursen (ibidem) o poder normativo pressupõe obrigatoriamente a existência de aspetos coercivos. As intervenções humanitárias revelam muitas vezes a necessidade de instrumentos militares. Segundo Chandler *an ethical foreign policy requires military hardware if ethical choices are to be properly executed*.¹⁰⁹ (Chandler 2007, 163). As próprias agendas normativas necessitam de elementos de força para que possam ser realizadas na prática (Dunne 2008, 16). Desta forma, o que nos parece importante para esta avaliação é a utilização de instrumentos militares e civis subjacentes aos dilemas éticos na condução da política externa, ou *as justificações por detrás do exercício do poder* (Aggestam 2008, 3). Para Sjursen, a imagem da UE como promotor de normas, em vez da condução de interesses, e a utilização de vários instrumentos, nomeadamente civis e militares não permitiria à UE diferenciar-se de outros atores no arena internacional. Esta autora questiona mesmo *how do we know that normative power Europe is not simply an expression of eurocentric imperialism?*¹¹⁰ (Sjursen 2006, 242).

Não obstante as dificuldades de operacionalização da União Europeia enquanto potência normativa, é fundamental a necessidade de um distanciamento crítico para a percepção da sua avaliação. Contudo, é notória a crescente preocupação por parte dos principais atores da UE, que a construção da PCSD tenha subjacente os

¹⁰⁹ Nesta linha de raciocínio, também Aggestam justifica o emprego da sua expressão de “Ethical Power Europe”, em vez de “Normative Power Europe”, para poder incorporar a dimensão militar do poder da UE. De acordo com as suas palavras, “*the distinction between civilian and military instruments so central to the concepts of civilian and normative power does not capture more recente developments within EU that have led to the launch of the European Security and Defence Policy*” (Aggestam, 2008, 3).

¹¹⁰ Subjacente a este argumento, encontra-se a questão da discricionariedade do uso da força pelos Estados com maior poder no sistema internacional e a própria dualidade de critérios face à utilização do hard power. Esta possível seletividade do uso da força poderá representar interesses individuais de alguns Estados. Segundo Noam Chomsky, que exprime um ponto de vista radical, existe uma clara dualidade de critérios relativamente ao uso da força por parte de alguns Estados, de tal forma que as próprias intervenções humanitárias não constituem nada de novo, mas sim uma forma dissimulada de colonialismo. Nas suas palavras, “Se levantarmos o véu da ignorância intencional, descobrimos que o “novo intervencionismo” é simplesmente o velho intervencionismo” e que não há nada de absolutamente novo entre os Estados iluminados e os que resistem aos seus actos integros”.

valores e as ideias partilhadas pela UE, e que o conjunto constitua *per se* um importante veiculador de normas, ideias e cultura, inerente à sua própria responsabilidade no contexto internacional.

Parece-nos inegável o poder de atração que a UE constitui no sistema internacional e a sua responsabilidade enquanto ator internacional. O argumento de Hartmut Mayer acerca da responsabilidade da UE pressupõe a sua própria imagem e a sua retórica; nas suas palavras, *a careful consideration of the principles of responsibility could guide EU foreign policy-makers, political leaders and publicists alike when deciding on the practical form of any involvement with global politics* (Meyer 2008, 62). Robert Cooper (2004, 167) numa analogia entre a UE e os EUA, afirmou que *America seems to be hard power incarnate and Europe the embodiment of soft power*. Tal como Cooper, também Kagan (2003) defendeu que os europeus “são de Vénus” e pretendiam viver num mundo kantiano, regido pelas, normas, pelos valores, pelo direito e pelas instituições¹¹¹. Mas Cooper (2004, 4) reconheceria que:

It is a mistake however, to think that soft power is a natural strength of Europe although the EU seems in some respects the apotheosis of soft power. Internally it operates by law; externally it uses force largely in peace-keeping mode. But soft power goes with hard power internationally as it does domestically. [...] this will bring it influence but not, when the chips are down, power. [...] If you want to exercise soft power you must have something to offer – a recipe for success, resources to help others get there, and probably armed forces to protect them on the way. Hard power begets soft power.

Apesar da “genealogia” destes conceitos ser interessante, e esta conceptualização possuir alguma verdade, não é menos evidente que os europeus preceberam que para a prossecução dos seus objetivos seria necessário o desenvolvimento de uma componente militar. O *hard power* continua a ser um importante recurso de poder nas relações internacionais, e o exemplo disso tem sido o desenvolvimento das capacidades militares da UE e, concomitantemente, a manutenção desta política sob alçada dos Estados-membros. Para De Gaulle, *sólidas relações entre as nações dependiam de cálculos de interesses*. Atualmente, o uso da força não pressupõe somente a defesa de interesses estatais, mas também da defesa da paz e da promoção de “valores sacrossantos” em nome dos quais, se o uso da força

¹¹¹ Pelo contrário, Kagan afirmava que os americanos viviam num mundo hobbesiano, regido pelo uso da força. Por conseguinte, enquanto os europeus fazem todos os possíveis por se livrarem do poder e da força, os americanos utilizam esses dois instrumentos para moldarem o mundo à sua imagem e semelhança. *Op. Cit.* p. 3.

não encontra enquadramento legal no sistema jurídico internacional, encontra-se muitas vezes legitimado. A UE desenvolveu a PCSD, subjacente à sua actuação como *soft power* e *normative power*, mas com a necessidade premente de capacidades militares que pudessem suportar as suas ambições enquanto actor global. Porque, e nas palavras de Cooper, “*the new order was still based on hard power*”¹¹²; o desenvolvimento da PCSD significou também o próprio desenvolvimento das capacidades militares da UE, ou instrumentos de *hard power*, nomeadamente através da *Declaração de Reforço das Capacidades* pelo Conselho, que constitui um exemplo da tentativa de colmatar a lacuna militar ainda visível.

A própria estratégia das operações militares acompanhou a evolução digital, tornando-se mais interligada e flexível, sendo que aspectos não-militares fazem hoje parte da panóplia do *hard power*, como as próprias comunicações (Arguilla e Ronfeldt 1999). Por outro lado, a nova reconfiguração das missões dos militares sofreu uma readaptação, tentando colmatar lacunas existentes que não perpassam somente o combate. Nas palavras de Petraeus e Mattis (2006, 41), *the soldier must then be prepared to become [...] a social worker, a civil engineer, a school teacher, a nurse, a boy scout*¹¹³.

Contrariamente ao que se passava com o tipo de ameaças perfeitamente identificáveis da Guerra-fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; porém a sua relevância continua bem presente devido à necessidade de conjugação de instrumentos. Desta forma, a divisão entre os realistas, os liberais e os construtivistas e respetivamente entre *hard power*, *soft power* e *normative power*, parece não fazer sentido, observando-se a necessidade de revisão dos conceitos.

Suzane Nozel, num artigo publicado em 2004, teorizou pela primeira vez o conceito de *smart power*, propondo simultaneamente o fim das “clivagens” entre *soft power* e *hard power*, dado que podemos considerar o *normative power* como fazendo parte da concepção epistemológica do próprio *soft power*, acarretando a própria revisão do internacionalismo liberal. Para aquela autora:

¹¹² Para Ernest Wilson, Conselheiro para a Segurança Nacional dos EUA e membro da Agência de Informação norte-americana, “*Armies and militaries remain importante, but their relative role has changed radically, in terms both of how the militar conducts warfare and in the mix of military to non military assets*”. Disponível no site: <http://www.ernestjwilson.com/uploads/Hard%20Power,%20Soft%20Power,%20Smart%20Power.pdf> [acedido a 23 de Outubro de 2011]

¹¹³ Para estes autores “*if adequate civilian capacity is not available, members of the military forces must be prepared to fill the gap*”. *Op. Cit.* p. 35.

“Intelligent power” may be considered as generalization of “smart power”, using diplomacy, persuasion, empathy for cultural norms and religious sensitivities, understanding of history, personal bridges (personality analysis of leaders), supporting the cause/issue through scientific research/analytic arguments, molding public opinion, pointing out human rights violations (if present) and (indirect/limited) use of hard power (war-readiness demonstration through technological and operational superiority in military exercises/war games as well as published/presented work in science of weaponry, special taxes on imports from non-cooperating countries, sanctions, embargos, suspension of privileges to use air space, airports and sea ports (Nossel 2004, 133).

O conceito de *smart power*, redesenhado uma vez mais por Nye, representa o aperfeiçoamento do autor numa tentativa clara de reconciliar o *soft power* com o *hard power*, e concomitantemente a perspectiva liberal com o realismo¹¹⁴. Esta nova conceptualização do poder pretende criar uma estrutura apropriada para responder às ameaças não convencionais actuais, com instrumentos quer de *soft power*, quer de *hard power*¹¹⁵. Hertzberg (2009), não se revendo na visão dicotómica e ultrapassada desta conceptualização do poder, afirmou que *you can be too hard, you can be too soft, but you can't be too smart*.

A emergência do conceito de *smart power* parece, assim, guiada pela doutrina de política externa do internacionalismo liberal e pelo realismo progressivo, sugerido por Robert Wright (2006), como *a realism that could attract many liberals and a progressivism that could attract some conservatives*¹¹⁶ e reconciliar os objetivos humanitários do idealismo liberal com a lógica de poder subjacente aos axiomas realistas. Este recente campo doutrinal pressupõe não só uma clara aceção realista dos instrumentos e das ameaças, mas também a necessidade da sua limitação através da promoção de uma diplomacia eficaz e da cooperação com outros países dentro do quadro institucional internacional, também denominado de *realismo cooperativo* (ibidem). De fato, o *smart power* pressupõe um compromisso com o multilateralismo. De acordo com Nye, uma política realista progressiva pressupõe o desenvolvimento

¹¹⁴ Este princípio já se encontrava subjacente na obra *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (1977), escrita em co-autoria com Robert Keohane. Nesta obra, os autores, Keohane and Nye afirmaram que o realismo não conseguia explicar todos os fenómenos na política internacional em toda a sua complexidade e interdependência. *Op. Cit.*

¹¹⁵ Para Nye, a definição de uma estratégia de smart power, trata-se de incorporar elementos “neither hard, nor soft, it is both” Nye, *Soft Power: the Means to Success in World Politics*, op.cit., p. XIII. De acordo com a CSIS Commission on Smart Power, smart power significa “developing an integrated strategy, resource base, and tool kit to achieve American objectives, drawing on both hard and soft power”, Cfr. R.L. Armitage e J.S. Nye, “CSIS Commission on Smart Power – A Smarter, More Secure America”, *CSIS – Bipartisan Commission on Smart Power*, 2007, p. 7

¹¹⁶ Cfr. Wright, R. “An American Foreign Policy that Both Realists and Idealists Should Fall in Love With”, *The New York Times*, 16 de Julho de 2006.

de uma *estratégia global integrada* que combina o poder militar com o poder de atração¹¹⁷.

Esta viragem no paradigma das relações internacionais e na conceptualização do poder, levou a que alguns académicos se debruçassem sobre o potencial da UE para se tornar um *smart power*¹¹⁸. Se é notório o seu compromisso com uma estratégia inteligente baseada quer no seu *soft power*, quer no desenvolvimento de *hard power*, o conceito de *smart power* ainda não foi incorporado de forma explícita na semântica oficial da UE, apesar de alguns dos seus líderes já terem referido a sua necessidade hermenêutica¹¹⁹.

Para Sophie Lecoutre (2010, 24):

Not only European have to speak with one voice; they will also have to develop a more coherent and effective ESDP, particularly through the development of military Capabilities”, [mas, e para a mesma autora] Europeans seem determined to give a new impetus to their military capabilities, in order to be able to conduct military operations.

¹¹⁷ Vide a este respeito: Nye, J. 2005. “Progressive Realism”, *Belfer Center for Science and International Affairs – Harvard University*, Cambridge, 25, http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1593/progressive_realism.html [acedido em 25 de Novembro de 2009].

¹¹⁸ Vide a este respeito.: Reid, T. R. 2005. *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*. London: Penguin; Ilgen, T. 2006. *Hard Power, Soft Power and the Future of the Transatlantic Relationship*. Ithaca: Cornell University Press; McCormick, J. 2006. *The European Superpower*. New York: Palgrave; McCormick. 2010. *Europeanism*. New York: Oxford University Press. Leonard, M. 2005. *Why Europe Will Run the 21st Century*. New York: Public Affairs; Laïdi, Z. 2008 *Norms Over Force: The Enigma of European Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Hill, S. 2010. *Europe's Promise: Why the European Way Is the Best Hope in an Insecure Age*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. Moravcsik, A. 2010 ‘Europe: the Second Superpower’, *Current History*, pp. 91- 98.

¹¹⁹ O Comissário Europeu para o Alargamento, Olli Rehn, referiu que, no seu entendimento, smart power “*Essentially, it is combining soft and hard power better in the EU's external relations by using the whole spectrum of our policy instruments and economic resources. This should be done in a forwardlooking, consistent and unified way*”. Para o Comisário, a melhor forma e os melhores meios para reforçar a UE enquanto *smart power* nas suas relações externas, deve ser guiada por dois princípios. O primeiro, “*we must make the EU's external policies more coherent and effective. Our external impact is essentially based on our internal strength, so we must learn to use our formidable internal policies to a maximum external effect. [...] since we urgently need to work on improving the EU's capacities in external relations. We need both to upgrade our policy instruments and to make them work better together. [...] The enlarged EU should have a high level of ambition for its external policy. For this, it will need to develop an institutional infrastructure which can support that level of ambition*”. Em segundo, “*The second guiding principle to reinforce the EU's smart power is to project its values and interests in its own neighbourhood more effectively in order to extend the European zone of peace and prosperity, liberty and democracy. In enlargement policy, this projection of the EU method and model has had a transformative power over decades in numerous countries, from Spain to Poland, from Greece to Estonia. It needs likewise to be reinforced in the EU's neighbourhood policy. I am not advocating a security strategy where “one size fits all”. The EU has to use its policy instruments creatively and flexibly. When we seek to promote our values, we need to use different approaches in enlargement, associate, neighbourhood and third countries.*” Cfr. Olli Rehn. 2008. Europe's smart power in its region and the world. Speech at the European Studies Centre, St Antony's College, University of Oxford 1 May 2008, pp. 3-4.

2. A Modelação Teórica da Integração Europeia

*“Continue, continue... there is no future for the people of
Europe other than in union”*
Jean Monnet

A integração europeia pode ser entendida como um processo ¹²⁰ essencialmente cooperativo, no qual os Estados-membros esperam gerir a sua interdependência com vista a melhor alcançar os seus objectivos e alcançar uma eficiência política coletiva, ou nas palavras de Ernest Haas (1975), *upgrade their common interests*”. O processo de integração tem sido fundamentalmente impulsionado pelos Estados e faz parte de uma lógica estratégica de aumento dos seus ganhos. Como refere Schmitter *a integração regional é dirigida pela convergência de interesses, e não pela formação de uma identidade* (2010, 6). As teorias da integração acompanhariam a própria evolução do processo de convergência europeia. Em muitos aspetos, o debate centrou-se na natureza do processo, e, em particular, no destino final do *estado-nação* na Europa.

A integração internacional poderá ser definida como o processo através do qual os agentes políticos transferem para um *novo* centro político supranacional, *lealdades, expectativas e actividades políticas* (Haas 1975, 70), assentando em doutrinas e em instituições que têm como objectivo a aplicação de um direito comum acima das jurisdições nacionais, segundo as quais se pode atribuir, a uma entidade supranacional, aquele poder decisório que se soma à tradicional jurisdição interna dos Estados. Para Amitai Etzioni, através de uma abordagem unificada de integração, há três tipos de integração numa comunidade política, correspondentes a três tipos de poder, porque as estruturas políticas e sociais não evoluem apenas pela crescente especialização ou pela ruptura. Elas também podem evoluir pela unificação, quando, perante a exigência de funções novas, não se encontram respostas na estrutura anterior, e se estabelecem novas estruturas. O processo pode evoluir, assim, para a integração política, para uma espécie de *epigénese* sempre que não há funcionalidade dos anteriores mecanismos (citado em Maltez 2009, 1). Na verdade, Etzioni vai além das anteriores teses funcionalistas, segundo as quais as estruturas apenas mudam pela

¹²⁰ *A integração regional é um processo e não um produto.* Uma vez iniciada, a integração pacífica e voluntária de Estados nacionais previamente soberanos pode seguir múltiplas direções e produzir efeitos secundários e terciários “não imaginados” por aqueles que a iniciaram. Precisamente porque é uma ocorrência tão pouco frequente, ninguém pode predizer quão longe ela irá e qual será eventualmente seu resultado. Além disso, quando Estados nacionais assumem um compromisso sério de formar uma “região”, é provável que mudem seus motivos para fazê-lo. Haas, *Op. Cit.* pp. 35-36.

cisão, especializando-se crescentemente no sentido do cumprimento de funções cada vez mais precisas, considerando que as mesmas estruturas podem evoluir pela unificação, acrescentando a si mesmas novas estruturas, as tais que nem sequer existiam em germe no contexto histórico precedente. Funções inteiramente novas podem gerar novos desafios e contribuir para esse acréscimo, que não é mera cessão de poder, mas uma autêntica criação de um novo poder (Etzioni 1968, 554-555).

2.1. Funcionalismo

O funcionalismo constitui a base de uma das principais correntes teóricas de explicação do fenómeno de integração, pese embora, não ser de *per se* uma teoria da integração europeia. David Mitrany um dos expoentes desta doutrina, chegou mesmo a opor-se ao projeto de integração regional¹²¹. Mitrany criticou os Estados uma vez que os considerava unidades políticas excessivamente competitivas e responsáveis pelos conflitos internacionais. A solução para resolver a conflitualidade seria de carácter universal (e não regional). Desta forma dever-se-iam identificar quais as funções que essa unidade internacional deveria desempenhar (economia, segurança) e os Estados acabariam por transferir progressivamente a sua autoridade para esses organismos internacionais¹²². Assim, os Estados tornar-se-iam cada vez menos susceptíveis de ações unilaterais; as divisões nacionais perderiam, assim, gradualmente a sua importância e a oposição “ideológica” a instituições internacionais fortes seria ultrapassada. A integração funcional seria pragmática, tecnocrática e flexível e, no longo prazo, poderia evoluir para uma espécie de “governo mundial”, ainda que não um verdadeiro Estado (Lobo-Fernandes 2006, 148).

O desenvolvimento da PCSD pode ser entendido, segundo a abordagem funcionalista, como o resultado natural do êxito do processo de integração europeia, que deixou de ser visto, somente como um mercado comum e aspirava a tornar-se um actor político no mundo (Howorth 2007, 56; McCormick 2006). Neste entendimento, o objetivo do desenvolvimento de uma política de defesa europeia não seria somente a defesa nacional dos Estados-membros que a constituem, mas paralelamente a integração política que envolve o desenvolvimento institucional da União Europeia, a

¹²¹ Para Mitrany as organizações regionais poderiam reproduzir e perpetuar as rivalidades nacionais numa escala maior, daí a sua oposição a qualquer tipo de reorganização política em unidades separadas. Neste sentido, “any international system that is to usher in a new world must produce the opposite effect of subduing political division”, Ian Bache e Stephen George, 2006, p. 6.

¹²² Para Mitrany, era ainda imperativo erradicar o nacionalismo, isto é, a organização territorial do poder.

formação da identidade europeia e a criação mesma de uma sólida indústria da defesa. A cooperação em matéria de defesa era já uma meta quando a CECA foi lançada (Kover 1954); pode-se afirmar que a ambição de criar uma política externa e de segurança europeia é um objectivo paralelo a todo o processo da história da integração (Bonvicini 1998, 61). Para o funcionalismo resulta, então natural, que o sucesso do processo de integração europeu seja realizado pela integração económica que se alastra – *spill over* – à integração política, incluindo a política externa, de segurança e defesa.

O argumento funcional respeitante a estes domínios, sugere que o fato da política externa, de segurança e defesa permanecer fora do primeiro pilar mostra um carácter marcadamente intergovernamental e não supranacional. As decisões mais importantes de política externa e defesa foram tomadas em várias capitais europeias (Jones 2007, 4-5). Os Estados-membros têm, também, mostrado alguma relutância em partilhar soberania em matérias de política externa e de defesa, uma vez que têm muitas outras áreas de políticas públicas, mostrando uma clara preferência por um sistema em que decisões são tomadas por consenso. Bonvicini (1998, 62) admite que a política externa europeia tem sido tradicionalmente vista como uma expressão da “cooperação” em detrimento da ideologia “integrativa”.

2.1.1. Neofuncionalismo

O poder explicativo do neofuncionalismo deriva da sua pertinência de racionalização do conjunto de processos, com pouco desenvolvimento teórico até então, a saber, a integração de mercados nacionais, e as próprias economias nacionais. Neofuncionalismo, como uma teoria emergente, era uma resposta direta às características ímpares da integração europeia, embora esta doutrina "não ofereça nenhuma definição autoritária de integração" (Niemann e Schmitter 2009, 47). A característica central do neofuncionalismo refere que a integração é vista como um processo e não como um resultado ou (*end*)-*state* (ibidem, 47). É defendido que a integração estabelece uma solidariedade de fato entre os Estados, que é desenvolvida originariamente por áreas específicas, alastrando-se para outras áreas através de uma expansão por *pressões funcionais* (Risse 1996, 56).

A teoria neofuncionalista centra-se nas dinâmicas internas para explicar o processo de integração. Refutando a ideia intergovernamentalista de que a integração

é precedida pela centralidade exclusiva do Estado no sistema internacional, onde os governos concordam deliberadamente na partilha da alguma soberania relativamente às “*low politics*”, a abordagem neofuncionalista reconhece a distinção entre *low politics* e *high politics*, mas defende que o processo de integração europeu iniciou-se sobretudo com as *low politics*, descrevendo a integração europeia como resultado de um processo, onde a integração é uma área de “criação” e “reorganização” de instituições de outras áreas. Porém, num processo de integração *todas* as políticas se encontram inter-relacionadas e aquando das próprias negociações dos governos nas CIGs torna-se difícil a separação entre *low politics* e *high politics*, não se revelando uma opção racional devido à *lógica expansiva dos sectores alvo de integração*.

As instituições centrais têm uma grande importância no desenrolar deste processo, dado que foram criadas com o propósito de guiarem o processo de integração; são-lhes atribuídas tarefas inerentemente *expansivas*, cujo desempenho produz *efeitos independentes* nas políticas dos Estados-membros. Em consequência, o avanço do processo de integração contribuirá para alterar as estratégias e atitudes dos grupos de interesse, dos partidos nacionais e de outras elites políticas. Pode ser mesmo provável que estes grupos modifiquem a sua organização e as suas estratégias de forma a ter acesso e a poder influenciar os novos centros de decisão transnacionais. Segundo os neofuncionalistas, a *europeanization* levaria a uma mudança gradual das lealdades das elites, do nível nacional para o nível europeu (Lobo-Fernandes 2006, 149). Este processo ocorre porque existe um caminho de socialização e de aprendizagem em como lidar da melhor forma com a integração, que conduz a que os líderes políticos adiram a soluções supranacionais de forma a responder às próprias necessidades no sentido da integração¹²³ em outras áreas. Uma interpretação da teoria neofuncionalista salienta que *ao longo do tempo [...] grupos tenderiam a apreciar os benefícios da integração, e assim transfeririam suas exigências, expectativas, e mesmo suas lealdades dos governos nacionais para um novo centro* (Pollack, 2005, 16). E, dessa forma, as instituições do novo centro *possuiriam ou exigiriam jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes* (Haas 1958, 28). Leon Lindberg (1963), por seu turno, entende que o progresso da integração deve-se à incapacidade dos Estados

¹²³ Não existe uma única definição para o termo *spill-over* entre os funcionalistas. Forsberg (2007) salienta a existência de múltiplas lógicas que podem ser encontradas para o termo *spill-over*, referindo o uso da expressão em quatro áreas específicas; *spill-over* funcional, *spill-over* exógeno; *spill-over* político; e *spill-over* social. No contexto desta investigação a expressão *spill-over* deve ser entendida como a integração numa determinada área desencadeia outro processo de integração noutra área.

na resolução de determinados problemas, não significando isso a diminuição dos mesmos enquanto atores na ação política comunitária.

Contudo, torna-se bastante difícil encontrar um suporte empírico relativamente às intenções dos governos ou de atores supranacionais para suportar esta teoria. A revisão histórica do processo de integração, indica que este caminho tem sido bem mais complexo que a lógica neofuncionalista parece indicar. Uma aparente fraqueza do neofuncionalismo parece ser a falta de indicação de um “prazo” para as suas próprias previsões. Pese embora o poder da teoria neofuncionalista na explicação do processo inicial da integração europeia, esse mesmo poder parece colapsar aquando da análise do processo de integração referente à segurança e defesa europeia. Da análise efetuada, não existe uma clara evidência empírica relativamente à PCSD, que possa sugerir a existência de um novo centro político, nesta matéria, apesar dos passos assinaláveis nos últimos anos. Em relação a esta política não há nenhuma evidência perceptível que sugira que o novo centro político detenha maior comando, autoridade, ou mesmo lealdade do que os Estados-membros. Matlary (2009, 83) defende mesmo que *se olharmos para PESC como um todo e não só para a PESD, não há indicação empírica de um desenvolvimento tão gradual em direção a uma política externa comum*. Aliás, todos os progressos que têm sido feitos na PCSD, tem sido realizados sob o controlo do Conselho, e portanto pelos Estados-membros, e nada parece indicar que isso possa vir a alterar-se. Convém assinalar que poucos serão os Estados da UE que aceitariam ver a sua influência marginalizada com o objetivo de criar uma nova comunidade política, no qual os governos dos Estados-membros desempenhassem um papel subsidiário face ao poder centralizado de Bruxelas. Há, pois, poucos indicadores que nos mostrem que a PCSD está a seguir um caminho supranacional no que respeita ao processo de tomada de decisão.

De acordo com a visão desta corrente teórica no respeitante à PCSD, a UE deveria criar uma capacidade militar integrada com capacidade de decisão supranacional. Ora, um dos problemas centrais que detectámos no enunciado neofuncionalista sobre a integração da segurança europeia, reside na não aplicação na prática da política de defesa a esse mesmo projeto de integração. Segundo Forsberg (2007, 7) *a política de segurança e defesa foi vista como uma política isenta das pressões de integração*”. Dessa forma, e na visão de Ernst Haas, o efeito *spill-over* que fomenta a integração na área de *low politics*, nunca criaria pressão sobre a defesa. Ao analisar a teoria neofuncionalista deteta-se que a mesma teoriza a UE como sendo

sobretudo um ator civil, e esta perspetiva está atualmente a ser desafiada pelos novos contornos que a PCSD tem vindo a assumir. Assim, parece que a construção teórica neofuncionalista não acompanhou totalmente os desenvolvimentos nesta área de integração, nem tão pouco consegue avaliar algumas das possíveis causas que incitaram a integração da defesa, uma vez que “não prestou” a devida atenção a uma questão politicamente tão sensível, como é aquela que envolve questões de soberania nacional.

As premissas básicas do neofuncionalismo poderiam ser salvas se aceitassem que o processo de *spill-over* é *re-constitutivo*¹²⁴ quando o objetivo original seja assegurado por mais ações. Nessa perspetiva poder-se-ia relacionar a política monetária ao aprofundamento para uma política de defesa unificada, e a criação da segurança e defesa europeia serem um resultado necessário e lógico de outros níveis de análise de integração, como a económica (Forsberg 2007, 7); contudo, cremos ser muito questionável, e mesmo inviável, a comprovação empírica, por exemplo do “desmoronamento” da moeda única pela não existência de uma política comum de segurança e defesa. Os recursos que actualmente constituem a PCSD são predominantemente mantidos para o ambiente de segurança externo da UE. Consequentemente, é esse ambiente de segurança externo, mais do que uma lógica funcional, técnica ou de *spillover* político que tem afetado o desenvolvimento desta política. Esta matriz teórica resulta insuficiente para explicar o processo de integração europeia, tendo em vista a evolução ocorrida dentro deste espaço integrado, e mesmo um dos seus maiores precursores, Haas, salientou que a sua concepção teórica se encontra “obsoleta” devido às transformações ocorridas dentro deste espaço (citado em Rosamond 2000, 73).

Há, no entanto, autores que defendem que o neofuncionalismo emergiu novamente no fórum de discussão internacional e que, mesmo nos nossos dias constitui um paradigma teórico relevante aquando da análise do fenómeno de integração (ibidem, 98). É aceitável do ponto de vista do seu carácter supranacional¹²⁵

¹²⁴ O *spill-over* como um processo reconstitutivo é denominado de *spill-over* funcional.

¹²⁵ Ernst Haas vinculou bastante a ideia da supranacionalidade nos processos de integração internacional, uma vez que a integração dos Estados só seria concebível se existissem agentes políticos que transferissem as suas exigências, expectativas e lealdades, para um novo centro político – supranacional, o que originaria um quadro jurídico acima das jurisdições nacionais, não concebendo qualquer integração que não obedecesse às diretrizes supranacionais. Vide alguns autores que enfatizam esta assumpção de Haas: Pinto, Maria do Céu. 2007. “Contributos das Teorias das RI para o estudo das Organizações Internacionais e da Integração Regional”. *Relações Internacionais* 16, pp. 85-101; Camisã, Isabel e Lobo-Fernandes, Luís. 2005. *Construir a Europa – O processo de integração entre a teoria e a história*. Cascais: Principia, p. 34; Moreira, Adriano. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. 4ª Ed. Coimbra: Livraria Almedina, p. 545; Rosamond, Ben. 2005. “Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics”. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, Nº 4, p. 463-478.

através de um processo com uma lógica de construção gradual, de *spill-over*, em grande medida responsável pelo *aquis communautaire*, que parte do fenómeno integracionista europeu, encontre fundamentos na teoria neofuncionalista.

Richard Medley (1999, 24) defende que a PCSD é uma extensão lógica da integração política económica da UE. Nas palavras do autor, *a construção da união militar significa a construção europeia baseada em armas, aviões, navios e satélites – e isso significa empregos para a economia*. Este argumento de cariz economicista subjacente à indústria bélica até poderá parecer plausível, contudo, parece pouco ajudar no entendimento dos desenvolvimentos da PCSD. Em primeiro, Medley identifica economia *como uma motivação para a integração e criação de forças de segurança europeia*, mas não consegue identificar por parte de quem surge a motivação – se será por parte dos interesses dos atores governamentais ou de atores económicos. Em segundo, da análise efectuada no âmbito desta investigação a Indústria Europeia de Defesa¹²⁶ tem dado passos menos sólidos no sentido da sua consolidação, do que propriamente o processo de integração da defesa. Se efetivamente o motor primário do desenvolvimento da PCSD fosse o económico, seria natural que quer os grandes grupos económicos, quer mesmo os Estados, tivessem aproveitado para maximizar os seus lucros. Não há evidências claras, apesar dos progressos no sentido de tornar a Indústria Europeia de Defesa mais competitiva.

Em suma, a premissa básica do neofuncionalismo e o seu potencial explicativo sobre a PCSD, assenta no critério de deslocação de competências dos Estados para as instituições comuns da UE. O neofuncionalismo sugere que as pressões regionais e os ganhos que advêm para os Estados-membros conduzem a esta transferência de poder. Para os subscritores do neofuncionalismo, a federação constitui um objetivo último. Uma vez que defendem que a integração estabelece uma solidariedade de fato entre os Estados, que é desenvolvida originariamente por áreas específicas, alastrando-se para outras áreas através de uma expansão por *pressões funcionais*.

Como resultado, os neofuncionalistas identificam o Estado como sendo “secundário” às pressões regionais. No que concerne à PCSD, que permanece inteiramente intergovernamental, não se poderá negligenciar a influência que os Estados-membros têm. Alan Milward (1993, 3), por exemplo, afirma que o

¹²⁶ A IDE tem permanecido pouco competitiva e devido às dificuldades financeiras que a UE atravessa parece-nos que irá assim continuar. A fragmentação da IDE deve-se em grande medida ao facto da investigação e design permanecer quase exclusivamente como projetos nacionais de cada Estado-membro.

neofuncionalismo falhou a prova da história porque não colocou a pergunta crucial de onde se encontra o poder no sistema pós-guerra fria [...] e praticamente acabou com o estado-nação como a unidade central de organização política.

2.2. Intergovernamentalismo

A teoria intergovernamentalista tem sua origem epistemológica na teoria realista das Relações Internacionais e partilha com ela algumas das principais suposições. Ambas partem de uma visão estatocêntrica, sendo o princípio e o fim da política internacional – o *Estado* – em interação com outros Estados. Stanley Hoffmann, um dos principais teorizadores da teoria intergovernamental defende que os Estados são os atores principais no processo de integração europeia e os verdadeiros catalisadores das políticas comuns da UE, dado que são atores dotados de racionalidade, cujo comportamento traduz as pressões que os mesmos sofrem no plano interno, de grupos presentes na sociedade e de pressões externas criadas pelo próprio ambiente internacional (Hoffmann 1982, 26-27). Contudo, ao contrário da teoria realista das Relações Internacionais, Hoffmann destaca o desenvolvimento histórico do estado-nação e salienta que os interesses nacionais dos estados não são determinados unicamente pela balança de poder no sistema internacional, mas são um produto moldado por uma variedade de fatores, como as tradições nacionais, experiências e as lideranças dos diferentes atores políticos, apontando para as particularidades nacionais e as diferentes reações às experiências comuns europeias. Assim, o interesse nacional do Estado também é o resultado da sua situação nacional¹²⁷ e da própria visão dos líderes nacionais. Assim, e perante as alterações no sistema internacional, o conceito de soberania foi-se alterando, perdendo algumas das suas prerrogativas. O processo de integração europeia é claramente o reflexo destas alterações e traduz uma tentativa de *regeneração* do estado-nação, perante as alterações históricas que Milward, em particular, defende: ao invés de se verem enfraquecidos pela delegação de soberania perante o processo de integração europeia, os Estados-membros são fortalecidos por este processo, uma vez que conseguem atingir mais facilmente os seus interesses nacionais (Milward 1992, 21). Podemos,

¹²⁷ Por situação nacional, Hoffmann entende “*a composite of objective data [...] and subjective factors*” Hoffmann, Stanley. 1966. “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”. *Daedalus* 95, Nº3, p. 868.

então, afirmar que em comparação com a teoria realista, o intergovernamentalismo pode ser entendido como um *realismo histórico-sociológico* (Bieling 2006, 92).

Esta linha de análise reflete-se de fundamental importância para esta investigação, dada a dicotomia analítica que Hoffmann elaborou na distinção entre *low politics*¹²⁸ e *high politics*, referindo-se a estas últimas como pertencendo à esfera de elevado interesse nacional que afetam diretamente a soberania nacional, como a política externa, a segurança e defesa. Assim, e de acordo com a abordagem intergovernamentalista, os Estados não queriam transferir competências em setores de *high politics* para um nível supranacional, porque *in areas of key importance to the national interest, nations prefer the certainty, or the self-controlled uncertainty, of national self-reliance, to the uncontrolled uncertainty of the untested blender* (Hoffmann 1966, 882). Esta dicotomia afastava os efeitos *spill-over* do neofuncionalismo às questões de *high politics* e nomeadamente à PCSD¹²⁹. Os governos dos Estados-membros permanecem, pois, responsáveis pelo processo de negociação, controlando a partilha parcial de competências, que não representa uma transferência literal de competências do nível nacional para o europeu, uma vez que saem fortalecidos. Nas palavras de Hoffmann *the community helps preserve the nation states far more than it forces them to wither away* (Hoffmann 1982, 21).

2.2.1. Intergovernamentalismo liberal

Para o intergovernamentalismo liberal, os atores comportam-se racionalmente com o fim de atingir os seus interesses materiais, e as instituições criadas por esses atores afetam o seu comportamento. As alterações nos comportamentos estaduais são a base para a discussão dos constrangimentos transnacionais. De acordo com esta visão, os Estados soberanos podem aceitar a cooperação, se isso for ao encontro dos seus interesses, ou poderão rejeitar a integração quando os seus interesses o ditam.

Morasvcsik utiliza o modelo do jogo de dois níveis de Putman para defender que as instituições internacionais são criadas para representar os interesses domésticos num plano intergovernamental. A integração poderá ocorrer se as preferências dos grupos de interesse internos dos Estados em negociação, convergirem. Para a

¹²⁸ Às *low politics* caberiam problemas relacionados com os domínios económico, social, demográfico e ambiental e que, por conseguinte, seriam tratados pelos níveis mais baixos das administrações estatais.

¹²⁹ Os efeitos *spill-over* só poderiam ser aplicados às áreas de *low politics*, onde pudesse existir um jogo de soma positiva e onde pudessem existir ganhos mútuos através de uma integração supranacional parcial, por exemplo na política comercial.

integração ocorrer também será acompanhada pela criação de instituições (Moravcsik 1993, 477). A teoria de *two-level games* supõe que todo o comportamento dos Estados no plano internacional envolve dois processos de negociação: um voltado para o plano internacional e outro para o plano nacional. O pressuposto desta teoria é que os acordos e compromissos assumidos no plano internacional necessitam de apoio interno para serem efetivamente implementados e, neste sentido, os governos são obrigados a negociar no âmbito nacional para criar uma base de sustentação que permita essa mesma implementação. Desta forma, as relações externas de um Estado são muito dinâmicas porque pressupõe um diálogo constante nos dois planos e a acomodação permanente dos interesses. A análise do jogo de dois níveis no qual se identifica que o sucesso ou fracasso da ação diplomática está relacionado não apenas à fase de negociação internacional (nível 1), mas à capacidade de satisfazer as pressões e interesses domésticos (nível 2) (ibidem, 481). De forma exemplar, Moravcsik chama a atenção para a complexidade inerente ao processo de formulação deste último, em que estão presentes interesses, percepções e valores daqueles que, em alguma medida, sofrem seus efeitos e, portanto, se preocupam em afetar as decisões a serem tomadas pelos negociadores no plano internacional. Neste plano aparecem as organizações não-governamentais, os partidos políticos, os sindicatos – todos os atores políticos que têm capacidade de influir sobre o processo decisório estatal (Putnam 1988, 436-38). A teoria de *two-level games* quando aplicada a processos de integração ganha complexidade ao envolver grande número de atores e de níveis de interação entre eles, dificultando a operacionalização de uma análise em que se considera a complexidade dos interesses internos sobre várias questões e a interação entre estes no plano externo, incorporando também os próprios objetivos internos da estrutura institucional da integração (ibidem, 459).

A ação racional do Estado corresponderia à sua capacidade de formular um conjunto de fins e objetivos com algum grau de ordenamento quanto à sua importância e de formulação de decisões. O aspecto racional neste tipo de ação traduz-se nas decisões governamentais não serem meramente aleatórias, uma vez que os Estados têm capacidade de avaliar as diferentes possibilidades e alternativas e de decidir segundo os custos e benefícios que a decisão representa. A noção de comportamento racional do Estado significa que os custos e benefícios da interdependência econômica são os primeiros elementos determinantes das

preferências nacionais e resultam da existência de diferentes coligações internas em conflito porque disputam o poder no âmbito internacional.

O intergovernamentalismo liberal considera o comportamento racional do Estado como a base para a discussão dos constrangimentos produzidos pelas preferências nacionais. O conflito e a cooperação internacional são processos com dois estágios sucessivos: primeiro, os governos definem um conjunto de interesses; em seguida, negociam entre si com intuito de realizá-los.

O interesse nacional emerge dessas disputas políticas e a percepção das mesmas é uma condição para a análise da interação estratégica dos Estados. Os conflitos internacionais e a cooperação são processos de dois estágios resultantes da definição dos interesses individuais dos Estados e da negociação entre si para maximizar os objetivos anteriormente definidos¹³⁰.

A análise intergovernamentalista concentra, pois, a sua atenção nas negociações promovidas pelo Estado no processo de integração. Sob esta perspectiva, o Estado é um ator independente tentando atingir determinados objetivos. Desta forma, a integração é uma forma de cooperação ou de coordenação política para ajustar o comportamento desses atores às preferências de cada um. A principal premissa do intergovernamentalismo é que a integração está fundamentalmente correlacionada com os interesses dos Estados. Por outras palavras, as preferências dos governos têm supremacia neste modelo teórico, mas aproxima-se do neorealismo uma vez que ambas as teorias afirmam que os governos procuram um “campo comum” nas negociações intergovernamentais depois de determinarem os seus interesses.¹³¹ Todos os Estados preferem não abdicar demasiada soberania nem poder do que aquele que é necessário. De qualquer forma, segundo esta teoria, não cooperar poderá revelar-se mais prejudicial que cooperar e não receber o esperado ganho, porque, com a não cooperação, os governos perdem a possibilidade de obter ganhos que não conseguiriam isoladamente, mesmo que sejam menores do que aqueles obtidos pelos demais Estados envolvidos na cooperação.

Moravcsik estrutura o seu modelo teórico em seis assunções fundamentais, a saber:

¹³⁰ Este aspecto da teoria liberal intergovernamentalista está também presente na teoria neofuncionalista, uma vez que se supõe que toda a integração possui internamente um processo anterior de constante identificação das divergências e dos conflitos, tornando-se uma negociação permanente de objectivos sobre os quais será formulado o interesse comum.

¹³¹ Como são exemplo as Conferências Inter-Governamentais (CIG's).

- Comportamento racional do Estado (Moravcsik 1993, 481);
- As preferências dos governos são determinadas pelos grupos internos (Ibidem, 483);
- Deverão ser identificados os benefícios em cooperar; os custos e os benefícios deverão ser claros e a influência dos produtores na formação das políticas é importante. Estes factores afetam também a flexibilidade dos governos na negociação;
- Os governos demonstram menor flexibilidade em abrir concessões aos seus interesses. Os Estados tentam encontrar um acordo, definido normalmente no menor denominador comum, o qual resulta dos interesses dos grupos internos (Ibidem, 491);
- As áreas-chave encontram-se todas separadas. Elas só se interligam se não existir outra solução. A ligação envolve questões financeiras e simbólicas, não questões reais.
- A natureza das questões conduz a importantes constrangimentos aos governos, e isso cria previsíveis padrões de troca (Ibidem, 488).

Moravcsik aponta para a diferença entre preferências e estratégias. Por um lado, as preferências dos Estados são autónomas dos outros atores na arena internacional, e isso virá antes das negociações interestatais. Por outro lado, as estratégias são opções políticas que poderão ser alteradas com vista a proteger os interesses nacionais e garantir a sua segurança (Moravcsik 1997, 519). Os Estados podem agregar as suas soberanias se forem persuadidos que a cooperação é mais favorável à obtenção dos seus interesses nacionais (Ibidem, 20). Isto significa que as instituições não têm a capacidade de modificar os interesses e as preferências dos Estados. Nesta questão, Moravcsik defende que os Estados abdicam mais facilmente da sua soberania nas questões de “*low politics*” como a economia e o comércio, do que nas questões de “*high politics*” como a segurança e a defesa. Por outras palavras, Moravcsik ressalva que os interesses económicos é que conduziram à integração europeia (1998, 473). As preferências racionais são questões maioritariamente económicas. Os Estados-membros decidem pela integração pelas vantagens económicas. Nas suas palavras:

The central prediction of this approach is that when economic integration is perceived to generate positive geopolitical externalities, governments tend

to favor integration; whereas when integration is perceived to generate negative geopolitical consequences, they are more likely to oppose it.

Por outro lado, Moravcsik refere a existência de um quadro de interdependências assimétricas a ter em conta pelos negociadores. Com efeito, *patterns of interdependence underlie credible threats to veto, exit and exclude other governments, as well as, though secondarily, linkages between issues and offers of side payments* (Moravcsik 2005, 11).

A solução encontrada pelo intergovernamentalismo para analisar o processo de integração é considerar somente os Estados como atores válidos, ignorando a participação dos atores não governamentais no processo de negociação. Consequentemente, para esta teoria o processo de integração desenvolve-se de maneira crua através de uma série de negociações intergovernamentais e não através de processos incrementais (Kelstrup 1998), e os governos só são favoráveis à integração na medida em que ela contribui para o aumento do poder desses governos sobre as questões internas e sobre os grupos de interesse. Contudo, não parece ser eficaz em explicar a existência de órgãos supranacionais no âmbito europeu e a delegação de poder feita pelos Estados em favor de instituições centralizadas e semi-autónomas, como é o exemplo das instituições criadas no âmbito da PCSD.

2.3. Federalismo

O federalismo explica a integração regional pela criação de instituições para as quais os Estados transferem soberania, de forma voluntária¹³². O processo federal é sustentado pela ação exercida por elites políticas que promovem a integração; e o processo será tanto mais rápido quanto maior for a pressão de uma ameaça externa, quer seja de natureza militar, quer implique com a prosperidade ou com os valores partilhados em comum. Consequentemente, pode deduzir-se que para os federalistas a criação de um conjunto de instituições supranacionais se torna fundamental para o seu bom funcionamento, uma vez que tais instituições são imprescindíveis para gerirem políticas comuns.

¹³² Na literatura política da Idade Moderna, o federalismo foi objecto de obras que merecem menção. Por exemplo, em 1603, Johannes Althusius ligava o federalismo à própria essência da política, definida como a arte de associar (*consociandi*) os humanos na organização da vida social. Em 1748, Montesquieu considerava que a construção de confederações juntava os benefícios das pequenas repúblicas, na ordem política interna, com as vantagens do poderio das grandes monarquias, na ordem política externa.

Carl Friedrich, em especial, articula uma narrativa sobre uma certa *tendência federal* na Europa. Ele via o federalismo como um conceito complexo, no qual, *a process by which a number of separate political organizations, be they states or any other kind of associations, enter into arrangements for making joint decisions on joint problems*. Para este autor, numa combinação federal, a unidade é combinada na própria diversidade, que coexistiria com esferas de autonomia (Friedrich 1962). Mesmo no final da década de sessenta, o autor manteve a sua ideia inicial de que estava a ter lugar na Europa um “processo federativo” (Friedrich 1969), o que representava uma forma de constitucionalismo (Friedrich 1968).

William Riker, por sua vez, formulou uma definição de federalismo. Para o autor, uma constituição é federal se obedecer a três critérios:

1. Dois níveis de governo para o mesmo território e população;
2. Cada nível tem pelo menos uma área na qual é autónomo;
3. Existência de alguma garantia (mesmo que seja somente declarada pela constituição) de autonomia de cada governo na sua própria esfera (Riker 1964, 11).

A observância destes critérios e a própria matriz teórica que está associada ao modelo, permite concluir facilmente pela não existência de uma definição única nem consensual de *federalismo*, até porque, conforme refere Schmitt (1999), trata-se de um conceito em evolução permanente e com distinta concretização prática, em função da diversidade de coordenadas de tempo e espaço. Em todo o caso, é possível encontrar um axioma essencial nas abordagens aos modelos de organização federal – o de terem como característica predominante uma garantia contratual de *"unidade na diversidade"* (Héraud 1995, Kinsky 1999, Riker 1996). Nesse contexto, é possível situar a federação ao longo de uma escala: num dos extremos com características próprias de sistemas centralizados (cujo extremo é o estado unitário); noutra extremo, com características próprias de sistemas largamente orientados para a diversidade (cujo extremo seria a anarquia), enquadrando-se, algures entre o Estado descentralizado (mais unidade e menos diversidade) e a confederação (mais diversidade e menos unidade) (Alves 2008, 52).

Para Elazar (1966) o federalismo constitui não somente uma questão de sistemas políticos ou de direito constitucional, mas é sobretudo uma hipótese de leitura filosófica da história universal, sobretudo da história do Ocidente. O federalismo não se limita a ser uma reserva de dispositivos políticos e jurídicos, é sobretudo uma atmosfera cultural, uma constelação de valores enraizados nas grandes

tradições religiosas do Ocidente. O federalismo tem sido ao longo dos séculos, e sob diversas designações, uma tentativa de articular uma lógica de cooperação no quadro da multiplicidade, contra a lógica do confronto ditada pela tentação da homogeneidade cultural. O argumento federal é o de que o pluralismo pode, na verdade, ser um guardião da liberdade, mas não pode ser confiado em si próprio, a menos que adequadamente institucionalizado no plano constitucional.

A discussão sobre o federalismo na integração europeia suscita a questão do federalismo internacional ou seja, o federalismo entre estados, um sistema de ligações virtuosas, onde existe um determinado nível de centralização necessário e funcional, mas cujo caráter fundamental é a sua própria descentralização. Segundo Paul Reuter e Jean Combacau (1980, 286), ao contrário dos modelos de federalismo interno onde existe uma única entidade soberana, no caso do federalismo internacional esse cenário não ocorre pois, apesar de se agruparem, os Estados-membros mantêm a sua autonomia relativa. Nesta medida, o federalismo internacional traduz uma solução pluralística onde existe uma garantia real de que nenhum país ou grupo de países dominará os restantes. O modelo de federalismo internacional permitiria otimizar o sistema de integração, impedindo qualquer lógica de subordinação.¹³³

Todas as formas de federalismo começam com a assumpção de que um governo de tipo mais complexo de alguma forma é necessário, e que o desenvolvimento do governo é uma tarefa humana maior. O outro *dado* do federalismo aponta para a liberdade humana e que o bom governo deve ser estabelecido dentro deste quadro. A tarefa dos constitucionalistas consiste no desenvolvimento deste quadro, no qual um regime garanta as liberdade e garantias individuais, todavia reconhecendo e permitindo uma forma de governo nos seus aspectos coercivos. A combinação de fins – liberdade, participação (ou cidadania) e governo – e a relação entre eles é uma das características definidoras dos sistemas federais (Elazar 2006, 91).

¹³³ Vide a este respeito, Lobo-Fernandes, Luís. 2012. “A incerteza Europeia: Algumas Conjecturas” In Ribeiro, Maria Manuela Tavares, Isabel Valente e Ana Maria Ribeiro (coord.). Europa que Futuro? Olhares Portugueses. Coimbra: CIEDA-Europe Direct, pp. 25-30

2.4. Governação Multinível

Rosamond enunciou uma das principais críticas às limitações das abordagens clássicas da integração europeia, nomeadamente ao funcionalismo, ao federalismo e ao intergovernamentalismo, afirmando que nenhuma (isoladamente) tinha conseguido “capturar” as verdadeiras dinâmicas por detrás da complexa e multifacetada natureza do processo de integração europeu. Subjacente a estas críticas de Rosamond, parece iniludível que do estudo da *integração* passou-se, em grande medida, para o estudo da *governação*¹³⁴ europeia. Uma governação alicerçada numa estrutura multidimensional complexa que constitui, um dos paradigmas mais importantes do excepcionalismo comunitário. Noutro plano, afigura-se-nos que alguns dos problemas contemporâneos da União Europeia são também a prova do seu sucesso; de fato, não deixaríamos de assinalar que os dilemas que a construção europeia enfrenta, decorrem do próprio êxito do processo de *integração continental* já materializado no mercado interno, no euro e numa política de segurança e defesa comum¹³⁵.

A pesquisa com base na abordagem multinível incide sobretudo na complexidade dos processos de tomada de decisão dentro da UE, focando-se nos relacionamentos entre um vasto leque de actores institucionais europeus, a nível supranacional, nacional e sub-nacional. Recentemente, o modelo de governação multinível expandiu-se de forma a também enfatizar o papel dos actores envolvidos na política externa da UE, e a forma de interação entre os mesmos. De acordo com Michael Smith (2004, 745):

Governance can be broadly defined as the authority to make, implement and enforce rules in a specified policy domain. Multi-level governance refers to the sharing of this authority across an institutionalized, hierarchically structured set of actors with varying degrees of unity/coherence, commitment to EU norms and power resources.

¹³⁴ Segundo a própria Comissão Europeia, num documento publicado em 2001, “[G]overnação designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governação coloca, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infra-nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa” (Comissão Europeia, 2001).

¹³⁵ Segundo a Comissão Europeia, num documento publicado em 2000, «governação designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governação coloca, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infra-nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa (...)» (Lobo-Fernandes, 2007)

O ponto de partida deste modelo reporta-se à existência de competências sobrepostas entre múltiplos níveis de governação e às interações dos atores políticos através desses níveis. A estrutura do controlo político é variável em função das respectivas áreas, e não constante. A União Europeia emerge, assim, como uma entidade política onde a autoridade está dispersa entre diferentes patamares de governação e múltiplos atores, e onde existem significativas variações sectoriais nas dinâmicas de governação. A governação multi-nível não põe em causa a centralidade dos Estados, mas reconhece que a estrutura dos poderes de controlo é mais fragmentada, englobando as dinâmicas comunitárias num contexto muito mais amplo e complexo (Lobo-Fernandes 2007).

Contudo esta abordagem tem sido pouco utilizada no estudo da relação entre os atores institucionais da União Europeia e os seus parceiros não europeus. Podemos afirmar que a investigação da política externa e de segurança da UE, pautada por este modelo de governação multinível, está basicamente focada no processo de tomada de decisão entre os atores institucionais da PCSD. Por outras palavras, o modelo de governação multi-nível para a Política Externa e de Segurança e Defesa concentra-se quase exclusivamente na fase de formulação da própria política (Jordan 2001).

O modelo de governação multi-nível não confronta de uma forma direta a soberania dos Estados: *Sovereignty is what links the international arena to the domestic by combining external sovereignty (independence from outside interference) with internal sovereignty (supreme authority over jurisdiction* (Aalberts 2004, 27). Assim, os Estados não perdem a sua relevância no estabelecimento das políticas da UE, até porque são os principais interlocutores na negociação inter-estatal. Para uma análise da governação multi-nível na esfera internacional é necessário avaliar-se o processo de tomada de decisão de todos os atores desde a fase de formulação até à implementação. Como referiu Jeanie Bukowski (2001, 4):

[U]nlike neo-realist analyses, the multi-level governance view dictates the consideration of all actors involved in the various stages of policy-making. The rationale here is that, in reality, those people and groups in charge of carrying out a policy have as much or more influence over its actual impact as those who initiate and legislate the policy. Moreover, the “formulators” and “implementers” may or may not be the same actors.

De fato, a implementação da Política Externa e de Segurança e Defesa da UE no terreno, isto é, fora dos territórios e da jurisdição da UE, também envolve um

vasto leque de atores internos (autoridades nacionais, bem como atores não-estatais) e outros atores internacionais (organizações internacionais assim como outros Estados) que intervêm junto com processos específicos de tomada de decisão (tanto formal e informal), os quais interagem e interferem com os actores e os procedimentos europeus. Como no nível interno da UE a política externa e de segurança europeia é formada também ao nível operacional por relações de poder inter-institucionais. Assim, para alcançar toda a complexidade da política externa e de defesa europeia, o modelo de governação multinível teria de se concentrar na formulação e nas fases de implementação, a última exigência de uma integração na análise dos vários actores que têm um impacto significativo nos resultados da execução desta política. Deste modo, o governo multinível adere a suposições supranacionais, de carácter federalista, visto que a UE foi-se consolidando como um ator com alguma autonomia própria no processo de tomada de decisão política. Nesse sentido, as instituições supranacionais são mais que somente a soma das partes que a compõem. Assim, a abordagem multinível não *sentencia a morte* dos Estados. Mas pelo contrário, afirma que os estados não apenas permanecerão atores importantes, mas atores-chave na política europeia (Hooghe, 2001a e 2001b). Risse-Kappen assinala aliás que a abordagem da governação multinível não deverá abandonar os preceitos do intergovernamentalismo, uma vez que ainda são determinantes no processo de tomada de decisão da UE, bem como na condução de muitas das suas políticas, nomeadamente a PCSD. Assim, será prematuro falar no fim da concepção intergovernamental na condução das políticas europeias (Risse-Kappen 1996, 62-63). Para a governação multinível existe uma variedade de métodos na concepção das políticas. Na governação multinível é feita uma distinção entre o Estado como uma instituição e o Estado como executivo, o qual persegue os seus próprios interesses – o que não significa exatamente por definição “*interesse nacional*”. Além do mais, o estado como ator principal está agora envolvido numa complexa rede de relações ao nível internacional (neste caso europeu) tal como a nível da política interna (Marks 1996). Ao contrário da teoria realista, a teoria da governação multinível considera relevantes todos os atores envolvidos nas várias etapas do processo de tomada de decisão. Essa será então a componente *racionalista* desta teoria – todas as pessoas e grupos envolvidos nesta política terão tanta ou mais influência sobre o atual impacto, como aqueles que iniciaram ou legislaram sobre esta política. De fato, quem formula e quem implementa, poderá ser, como poderá não ser o mesmo ator.

Esta ideia encontra-se relacionada com um elemento chave da governação multinível: a erradicação da tradicional distinção entre a política interna e a política externa, ou seja, entre o plano doméstico dos Estados e o plano internacional emerge como metodologicamente imprescindível no quadro teórico deste modelo.

A soberania é o que, de certa forma, liga o plano internacional com o plano interno, através da combinação da soberania externa (independência da interferência externa) com soberania interna (autoridade suprema sobre a jurisdição), no entendimento tradicional do sistema vestefaliano (a génese moderna do sistema internacional de Estados soberanos). Estas duas assumpções são complementares e representam a expressão interna e externa da mesma ideia (Hinsley 1986, 158). Em termos de política internacional versus política interna, isto significa que a soberania interna é baseada na supremacia (hierarquia), enquanto a soberania externa é baseada na igualdade jurídica formal (anarquia). Neste contexto, o sistema vestefaliano de Estados pode ser entendido como detentor de uma dupla importância – fomentar uma distinção entre política interna e política internacional, por um lado; e ao mesmo tempo, fornecer os termos exclusivos de referência (Caporaso 1996, 33).

Assim, uma premissa subjacente à governação multinível diz respeito a *the world turned inside out and outside in* (Anderson 1996, 135). Com a diluição hierárquica ou pelo menos a redução de estruturas de autoridade do Estado e a própria subversão da soberania tradicional do Estado, os Estados-membros parecem querer manter pelo menos alguns elementos da noção convencional de soberania com base no sistema vestefaliano. Ao mesmo tempo, a governação multinível confere ao Estado um lugar fundamental, o que levanta a questão de como estes desenvolvimentos e estruturas emergentes de governação multinível poderão influenciar a soberania dos Estados-membros da UE (Jalali 2006, 8).

Desta forma, a partilha de responsabilidades e/ou autoridade governativa com o nível supra-nacional (entre outros) tem levado alguns autores a sugerirem um padrão de esvaziamento do Estado central, à medida que os processos de políticas públicas envolvem um maior número de agentes (Jessop 2004). Efetivamente, como refere Hall (2003, 12):

[a]soberania tem pouco significado num contexto onde a União Europeia (UE) tem a autoridade de aplicar as suas regulações sobre os estados-membros, mesmo na ausência de anuência por parte dos seus governos nacionais.

Ora, para desenvolver uma abordagem transversal é necessário adotar uma visão global do processo de tomada de decisão da política externa e de segurança e defesa da UE. Os processos habituais informais, e as redes de clientela co-existem com as estruturas formais do Estado no seu processo de tomada de decisão, de inspiração no modelo racional de organizações weberiano¹³⁶. O modelo de governação multinível reconsidera, então, estes novos processos adicionando um novo valor que vai para além dos arranjos formais da organização e dos próprios mecanismos formais do processo de decisão, reconhecendo uma complexidade muito maior que os próprios modelos de integração tradicionais, uma vez que reconsidera as estruturas informais, as redes e as próprias crenças que se estendem para além das hierarquias.

A crítica mais comum feita à teoria de governação multinível refere-a como “*compelling description of the changing process of public policy-making*” (Jordan 2001). Mais recentemente, também, Ian Bache (2008), criticou o fato desta teoria omitir a questão da distribuição e exercício de poder; do seu ponto de vista, *there is a need for empirical research on multi-level governance that adopts a more critical stance on the issue of power*.

As limitações da teoria da governação multinível para o estudo da PCSD, prendem-se com o fato de existirem pontos exclusivos em determinadas questões que afetam o comportamento dos governos dos Estados-membros relativamente à política externa e de segurança, não indicando de forma clara e objetiva de que forma essas preferências dos Estados-membros são formuladas e produzidas através do processo da PCSD, bem como de que forma se processam as negociações destas matérias no terreno.

2.5. Novo Institucionalismo

Apesar da abordagem institucional não ter sido inicialmente desenvolvida dentro do contexto europeu (White 2001, 30), Sjursen salientou, já em 1999, que o institucionalismo liberal tornar-se-ia numa das teorias dominantes da integração europeia (Sjursen 1999, 11).

¹³⁶ Diante da necessidade de regular a racionalidade no âmbito das organizações, Weber (1994) elaborou uma teoria e um modelo de estrutura social formal, racionalmente organizada com normas e papéis claramente definidos, conhecida como *burocracia*. A sua abordagem compreendia também, o desenho racional de atividades em função dos propósitos organizacionais, procurando eliminar as disfunções promovidas pela ausência de uma racionalidade objetiva nas empresas.

O novo institucionalismo vem evidenciar o papel das instituições no processo de integração. É inultrapassável o papel das instituições na UE, nomeadamente instituições formais de caráter supranacional e os organismos intergovernamentais. O papel das instituições no quadro do processo de integração europeia começou a despertar renovado interesse nas teorias de integração europeia. Derivado da tradição liberal do pensamento político, o novo institucionalismo emerge como uma reação ao domínio do pensamento realista, que assume que o conflito entre os Estados é inerente no sistema internacional caracterizado pela anarquia (White 2001, 30). Uma pergunta bastante óbvia que deva ser feita é o que “há de novo” no novo institucionalismo? Bulmer responde à questão declarando que existem aspetos que são particularmente distintivos no novo institucionalismo. Primeiro, o novo institucionalismo fornece uma interpretação mais abrangente acerca do papel das instituições no desenvolvimento de políticas¹³⁷. Bulmer defende uma alteração na análise bastante configurativa, para áreas menos conceptualizadas da política (1997, 8). Um estudo sobre governação não deve ser limitado ao Estado e ao governo, mas é necessário também incluir, o que Bulmer refere como “a comunidade política” e a “rede política”, defendendo que o novo institucionalismo mostra-se capaz de prestar atenção à conexão entre as organizações formais do estado e “as comunidades de rede”. Em segundo lugar, o novo institucionalismo pode incluir valores institucionais, normas, códigos, culturas, conhecimento e crenças, que são difíceis de isolar no processo de governação mas, não obstante, influenciam as decisões do Conselho (ibidem). Hall e Taylor (1996, 5), no entanto, explicam que o novo institucionalismo não é um corpo unificado de pensamento porque consiste em pelo menos três abordagens analíticas que tentam explicar o papel de instituições¹³⁸ nos resultados sociais e políticos. Estas três escolas de pensamento do novo institucionalismo são

¹³⁷ Para além do pressuposto geral de que “as instituições importam”, a relevância da abordagem neo-institucionalista está em identificar *quais* instituições afetam comportamentos individuais e coletivos e *como* estas instituições operam e resistem, ou seja, por meio de que processos e mecanismos estas exercem influência sobre as decisões políticas e se mantêm ao longo do tempo. Sobre estas questões os neo-institucionalistas divergem entre si, sendo possível a identificação de uma perspectiva “calculadora” e outra “cultural” (Hall, 1996).

¹³⁸ Normalmente, o conceito de instituição utilizado nesses estudos é extremamente amplo, podendo incluir regras formais (leis, normas e outros procedimentos regimentais) e informais relacionadas a códigos de conduta, hábitos e convenções em geral. Mas as instituições também podem ser vistas como atores que definem e defendem interesses. De qualquer modo, os neo-institucionalistas tendem a enfatizar o caráter mais amplo de instituições se comparado ao das organizações. Por instituições entendem-se qualquer regra ou forma de constrangimento que moldam as interações humanas e, por organizações, os grupos e agentes políticos (partidos, governos, senado, prefeitura), económicos (sindicatos, cooperativas), sociais (igrejas, clubes) e educacionais (escolas, universidades). Cfr. Lima, L., Machado, C. E Gerassi, C. 2011. O neo-institucionalismo e a análise das políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: Caminhos para uma análise das políticas de saúde, de Mattos, R. e Baptista, T., pp. 111-137.

denominadas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico (Warleigh 2002, 7-8).

Bulmer caracteriza o novo institucionalismo como uma teoria *de meio termo* (*middle range*), e não como uma “grande teoria” e assinala que o termo novo institucionalismo deverá ser considerado como um termo geral, uma vez que cobre três variantes principais (Bulmer 1997, 7).

Enquanto o institucionalismo histórico e sociológico investiga o desenvolvimento na escolha racional a longo prazo, o institucionalismo da escolha racional procura perceber o processo das decisões funcionais que permite superar os problemas de ação coletivos através do estabelecimento de “agentes” institucionais e na delegação dos poderes necessários aos mesmos. As negociações podem ser repetidas, mas os racionalistas tendem a negligenciar o efeito em cadeia, de acordos prévios, em acordos posteriores. Resumindo, em termos de agenda de investigação, diferentes tipos de institucionalismo elaboram os efeitos causais (escolha racional), descritivos (histórico) e explicativos (sociológico) acerca do estabelecimento e desenvolvimento da cooperação internacional.

Para Sjursen apesar do exponencial desenvolvimento da corrente institucionalista, *Neo-liberal institutionalists pay little attention to the CFSP, arguing that foreign policy co-operation in the second pillar is different in character from the first pillar* (1999, 11). Também White parece concordar com esta visão afirmando que *external relations of the EU have not been a major preoccupation for the institutionalists* (White 2001, 30).

Contudo, Michael E. Smith, na sua obra de 2004 *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation* vem defender que o novo institucionalismo poderia ser uma ferramenta muito importante na conceptualização do rápido desenvolvimento da PCSD, e simultaneamente da política de defesa, apesar desta última não constituir explicitamente parte da sua análise. A institucionalização da cooperação em matéria de política externa pode ser entendida como o desenvolvimento de toda a cooperação entre os Estados-membros da UE (Smith 2004, 18). Smith não alega que cada procedimento institucional novo promova diretamente um comportamento cooperativo por parte de cada Estado-membro, mas antes que a cooperação é mais provável que aconteça quando existem instituições comuns, comparando com uma situação de inexistência de instituições.

2.5.1. Institucionalismo Histórico

O institucionalismo histórico¹³⁹ é de acordo com Warleigh (2002), talvez o enunciado teórico mais escurido das três variantes, e Bulmer caracteriza-o como *'thick' end of institutional analysis*. O institucionalismo histórico vincula-se estreitamente a uma concepção particular dos desenvolvimentos históricos. Defendendo uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*¹⁴⁰, rejeita o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. As propriedades mais importantes são consideradas de natureza institucional. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política; estende-se das regras de uma ordem constitucional aos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização. Em geral, os institucionalistas históricos têm tendência para associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.¹⁴¹

M.E. Smith defende que para uma melhor compreensão da institucionalização, devemos olhar para a alteração das normas ao longo do tempo (2004, 26), numa clara referência ao institucionalismo histórico. Para Smith é importante não só olhar para os maiores acontecimentos históricos, como os tratados constitutivos, como também para outras ações coletivas isoladas. Em vez disso, eles devem ser vistos como parte de um processo coletivo, dado que:

- Certos comportamentos de um conjunto de atores persistem ao longo do tempo;
- Os comportamentos coletivos e as escolhas são mais detalhadas e intimamente relacionadas, quando aplicadas a mais situações;

¹³⁹ Sobre o "institucionalismo histórico" vide S. Steinmo et al., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, 1992.

¹⁴⁰ Para Pierson, *path dependence* "as to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. Perhaps the better metaphor is a tree, rather than a path. From the same trunk, there are many different branches and smaller branches. Although it is possible to turn around or to climb from one to the other – and essential if the chosen branch dies – the branch on which a climber begins is the one she tends to follow". Esta definição já havia sido avançada por Margaret Levi.

¹⁴¹ Vide a este respeito: K. Thelen e S. Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", em S. Steinmo et al. (ed.) *Structuring Politics*, citado em P. A. Hall, *Governing the Economy*, p. 19. Como exemplo de uma concepção mais ampla vide J. Ikenberry, "Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Policy", em J. Ikenberry et al. (ed.). 1998. *The State and American Foreign Policy*. Ithaca. Cornell University Press, p. 226.

- Os atores têm uma capacidade de ajudar a redefinir e re-orientar as instituições, mas esta capacidade diminui assim que a institucionalização alcança um determinado nível de formalidade e vinculação (Smith 2004, 26).

De acordo com o institucionalismo histórico, a criação e evolução de instituições afeta, pelo menos, as preferências, que não podem, portanto, ser tomadas como um dado imutável. Além disso, as mesmas propriedades dos atores são formadas por interações num denso ambiente institucional. Os racionalistas vêem a criação de instituições, e a mudança dentro delas, como o produto de uma nítida determinação e negociação entre os atores de um dado Estado. Por outro lado, versões mais abrangentes do institucionalismo olham para os processos subjacentes de adaptação permanente e transformação dessas instituições ao longo do tempo, destacando as consequências involuntárias; tal é tipicamente referido como *dependências históricas* (Warleigh 2002, 23) e significa basicamente que as decisões tomadas numa determinada fase irão constranger e influenciar outras decisões tomadas numa fase póstuma, bem como nas decisões diárias. M. E. Smith explica que o modo como cada decisão pode influenciar e formatar comportamentos futuros são produto das decisões de hoje (2004, 30-31) Alguns institucionalistas históricos caracterizam este processo como *spill-over político* e defendem que o *feedback* de políticas prévias para as atuais é mediado pela intensificação de atores supranacionais ou instituições (Moravcsik 1998, 491).

No entanto, tal não quer dizer que atores como os governos nacionais não tenham nenhuma liberdade real de manobra em caso de pressão de outros (Warleigh 2002, 7), mas certamente torna-se difícil para eles mudar o rumo. Kaarlejärvi (2003, 13) identificou essa ênfase do institucionalismo histórico quer ao nível das estruturas formais institucionais, quer ao nível dos procedimentos sociais informais, e defendeu que a capacidade do institucionalismo histórico ter em linha de conta a interação social informal permite um entendimento mais amplo do papel das instituições europeias.

2.5.2. *Institucionalismo da Escolha Racional*

O chamado institucionalismo da Escolha Racional ou institucionalismo racional¹⁴² oferece uma perspectiva diferente do modo como as instituições podem influenciar os atores numa estrutura de organização, mas, por outro lado, ajuda a entender por que as instituições são criadas e por que algumas delas sobrevivem ao longo do tempo (Warleigh 2002, 8). Os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). Em geral, tais dilemas produzem-se porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo. Entre os exemplos clássicos, o mais referido é o denominado *dilema do prisioneiro*.

As instituições são o produto *of a long-run patterns of behavior by self-seeking agents* (Rosamond 2003, 115), e são frequentemente consideradas puramente como uma ferramenta nas mãos de atores que controlam as instituições ou as usam para a satisfação dos objetivos próprios, com uma lógica racional e estratégica. É, portanto, altamente improvável que as instituições consigam influenciar as escolhas estratégicas que os atores fazem. Para Simon Sweeney (2005, 157) *in this context, institutions are intervening variables, meaning that they filter and alter independent variables*.

O institucionalismo da escolha racional ajuda a explicar por que governos nacionais estão dispostos a construir novas instituições ou a usar as que já existem (ibidem), enfatizando os aspetos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico. Regra geral, os objetivos ou preferências dos atores são definidos de maneira exógena em relação à análise institucional. Para o institucionalismo da escolha racional, os comportamentos dos atores são, pois, marcados por cálculos estratégicos através dos quais “deduzem” os interesses e as preferências dos demais, na tentativa de maximizarem a satisfação das suas próprias preferências no processo decisório. As instituições contribuem para a

¹⁴² Esta vertente neo-institucionalista desenvolveu-se a partir de estudos voltados para a compreensão da formação de maiorias estáveis no Congresso norte-americano apesar das diferenças entre os seus membros, procurando elucidar por que certas normas eram adotadas e como afetavam os comportamentos dos atores políticos.

formação do contexto em que os atores políticos formulam estratégias e buscam a sua satisfação impondo limites à realização de comportamentos auto-referenciados, ou seja, voltados à satisfação de interesses próprios (Thelen e Steinmo, 1992). O papel atribuído às instituições segue, portanto, uma abordagem *calculista*, segundo a qual, elas influenciam a atuação dos indivíduos por reduzirem as incertezas quanto ao comportamento dos demais atores no jogo político (Hall e Taylor, 2003).

Os atores “usam” as instituições porque através delas podem alcançar melhor os seus objetivos próprios, do que se agissem sozinhos. As instituições, portanto, só podem sobreviver se produzirem mais ganhos do que custos para os actores (Hall e Taylor 1996, 12-13). A relação entre os governos nacionais da UE e as instituições foi caracterizada por alguns, como uma relação entre “principais” e “agentes”. Neste sentido, os “principais”/ governo definem e delegam um poder limitado aos “agentes”/instituições, dos quais se espera que resolvam problemas específicos e correspondam diretamente à visão dos “principais”¹⁴³ (Wind 2001, 41). No entanto, Wind questiona se o “principal” conseguirá controlar e assegurar que os agentes não persigam os seus próprios interesses uma vez que a instituição funcione. Tornando-se difícil que as instituições sigam somente os desejos e aspirações de um governo, como, por exemplo, dos governos dos Estados-membros, dado que as instituições acabam por desenvolver interesses próprios (ibidem). M.E. Smith (2004, 29) não concorda com as restrições que o institucionalismo racional impõem às instituições e, portanto, elabora o que chama de *racionalidade limitada*, defendendo que existem determinadas situações onde os atores não possuem todas as informações necessárias, ou simplesmente não conseguem processar todas as informações disponíveis consistentemente para perseguir os seus cálculos.

2.5.3. *Institucionalismo Sociológico*

O institucionalismo sociológico emerge no âmbito da teoria das organizações através de uma alternativa ao argumento do impacto exclusivo das estruturas organizacionais, e a sua recuperação, como modelo de explicação da integração europeia; encontra-se, de certa forma relacionado com a emergência da teoria construtivista no quadro das Relações Internacionais. Diversos autores defendiam que

¹⁴³ Podemos considerar que esta visão sobre a relação entre os governos nacionais dos Estados-membros e as instituições da UE é similar à visão intergovernamentalista.

as estruturas desenvolvidas eram consideradas as mais eficazes para o cumprimento de determinados objetivos e “tarefas”. No entanto, os teóricos dessa corrente sustentam que as práticas adotadas não deveriam ser explicadas unicamente pela sua eficácia, mas pela sua inserção cultural. A concepção de instituição utilizada engloba símbolos, esquemas cognitivos e padrões morais que guiam os comportamentos dos indivíduos. Daí resulta o rompimento da dicotomia artificial entre instituição e cultura, já que esta também passa a ser concebida como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que modelam a ação humana¹⁴⁴. Os interesses dos atores são partilhados através da interação com os outros atores. E as instituições *are conceived as a Gestalt of symbols, rituals, beliefs, and worldviews which allows actors to understand – or interpret – the context in which they find themselves* (Warleigh 2002, 9).

Inicialmente, os estudos acerca desta vertente do institucionalismo privilegiaram o impacto das instituições no comportamento dos indivíduos sob uma perspectiva normativa, que explicava essa relação a partir de normas interiorizadas pelos indivíduos acerca dos papéis a serem desempenhados. Mais recentemente, são enfatizadas as categorias e os modelos cognitivos que possibilitam a interpretação do mundo e das ações dos demais atores. Hall e Taylor (2003, 210) ressaltam que *as instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente por especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado*.

Mais especificamente, o institucionalismo sociológico analisa o papel e a ação das instituições no modo como formam identidades, comportamentos e preferências. Neste sentido, as instituições tornam-se numa ferramenta de ajuda para interpretar o "mundo" (Warleigh 2002, 10), ou a forma como os governos nacionais e demais atores se tornam parte de uma organização. Os interesses dos atores são formados através da interação com outros e as instituições são concebidas como uma configuração de símbolos, rituais, crenças, e cosmovisões que permitem que os atores entendam – ou interpretem – o contexto em que eles operam (Warleigh 2002, 9). Bulmer argumenta que a atenção aos valores institucionais é importante porque a

¹⁴⁴ Como tivemos oportunidade de referir o institucionalismo da escolha racional explica o desenvolvimento das redes institucionais e que elas estão estritamente correlacionadas com as finalidades materiais dos que as aceitam. Em contraposição a isso, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social e à de seus adeptos. Em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo.

função de governo é excessivamente influenciada por normas, regras e valores (1997, 8). No entanto, o autor admite que é difícil detectar a influência específica destes valores institucionais porque naturalmente, “ninguém leria” os tratados de UE e espera determinar o impacto exato da operação das instituições (ibidem). A perspectiva “cultural” trata dessas questões de modo diferente, ao sublinhar que o comportamento humano jamais é inteiramente estratégico, sendo limitado pela visão do mundo, própria do indivíduo. Os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir os seus objetivos. Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições compostas por símbolos, cenários e protocolos que agem como filtros a partir dos quais se define uma linha de ação; acresce que às não somente fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico, como também afetam a identidade, a imagem e as preferências dos indivíduos e dos grupos.

Para Hall e Taylor, o institucionalismo sociológico inclui não apenas os elementos das regras formais mas também o sistema semiótico e os padrões morais que norteiam a ação humana (1996, 14). Igualmente importante para o institucionalismo sociológico, é o fato das instituições influenciarem e afetarem não apenas os cálculos estratégicos dos atores, mas influenciarem também as preferências destes e a sua própria identidade. As organizações, neste contexto, podem alterar e adoptar novas práticas institucionais, não só para aumentar os ganhos de eficiência que pauta os atores racionais, mas porque podem melhorar a legitimidade social das organizações e dos participantes. Assim sendo, o institucionalismo sociológico enfatiza as dimensões cognitiva, ideal e intersubjetiva das instituições¹⁴⁵.

O institucionalismo sociológico tem como um dos vectores fundamentais a legitimidade, pois, a própria emergência de instituições é considerada um processo de legitimação. A proximidade de elementos dessa abordagem com o conceito de fenomenologia e a orientação epistemológica da sociologia interpretativa é clara, uma vez que o institucionalismo sociológico, como apontam Hall e Taylor (1996, 949):

¹⁴⁵ Para March e Olsen “*The focus is on the informal dimension of institutional entities and on their role in shaping shared identities and beliefs. According to this account, in a highly institutionalised context actors would rather play by the rules than maximise their interest: the ‘logic of appropriateness’ would prevail on the utilitarian approach of rationalists. See J.G. March and J.P. Olsen, ‘The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life’.* Op. Cit, pp. 43-44.

Enfatiza a maneira pela qual as instituições influenciam o comportamento fornecendo *scripts* cognitivos, categorias e modelos que são indispensáveis para a ação, principalmente porque sem eles o mundo e o comportamento dos outros não poderiam ser interpretados. [...] Em muitos casos, as instituições fornecem os próprios termos, através dos quais, o sentido é atribuído à vida social. Isso significa que as instituições não afectam apenas o cálculo estratégico dos indivíduos, como os institucionalistas de escolha racional afirmam, mas também influenciam suas preferências mais básicas e mesmo a própria identidade.

As auto-imagens e identidades de atores sociais seriam constituídas de formas institucionais, imagens e sinais fornecidos pela vida social.

Para a investigação em causa, parece iniludível que apesar do processo de tomada de decisão no âmbito da PCSD se apresentar marcadamente intergovernamental, as instituições têm desempenhado um papel muito importante na sua evolução e no seu aprofundamento, apresentado-se não só como variáveis dependentes deste processo, mas também como variáveis independentes. A arquitectura institucional criada no âmbito desta política afeta de forma inegável os Estados-membros e torna-se ela mesma numa das principais premissas para a própria explicação da influência das normas. As instituições constituem o berço de crenças compartilhadas pelos Estados-membros e têm fomentado a emergência de um quadro normativo no seio da PCSD, nomeadamente a Estratégia Europeia de Segurança e as alterações inscritas no Tratado de Lisboa, fruto de um entendimento coletivo, coadjuvado com intensas negociações por parte de funcionários nacionais destacados para os diversos organismos de Bruxelas. Algumas questões específicas no desenvolvimento da PCSD, e em particular das próprias instituições dependem não só das preferências dos atores, mas são elas próprias resultado das dinâmicas institucionais, e da interação das instituições com os Estados-membros. No caso da institucionalização e do desenvolvimento da PCSD parece válido o recurso à abordagem do institucionalismo, através da combinação das suas três variantes. O institucionalismo da escolha racional ajuda a entender a formação das preferências e dos interesses dos Estados-membros para a criação de uma política comum de segurança e defesa, e a sua disposição de criar novas instituições para alargarem não só o seu poder no sistema internacional, como também maximizarem a realização dos seus interesses. Contudo, e dado que a integração europeia constitui um processo evolutivo, a abordagem do institucionalismo histórico permite efetuar uma análise da evolução do PCSD e o seu grau de continuidade endógeno. Por último, o

intitucionalismo sociológico ajuda à compreensão do caráter involuntário que, muitas vezes, tem pautado o desenvolvimento desta política e das dinâmicas internas comunitárias que têm marcado profundamente as preferências dos Estados-membros, emergindo uma cultura própria normativa securitária e de defesa na UE. As normas formais, e, crescentemente, as normas informais, têm apoiado o funcionamento das instituições e condicionado as ações dos Estados-membros, na prevenção de determinados desenvolvimentos. O comportamento dos Estados-membros não pode, assim, ser “reduzido” à condução das suas preferências, dado que os seus interesses necessitam de enquadramento dentro de contextos de normas e culturas.

2.6. Conclusão

Os modelos teóricos da integração europeia revelam-se fundamentais para a compreensão e análise desta política nos últimos anos. A PCSD coloca questões metodológicas muito importantes na própria reconceptualização dos paradigmas existentes e na confrontação das teorias. E, constitui nas palavras de Bruer (2010, 1) *a challenging puzzle for the theoretical research agenda of European integration studies*. Apesar da sua concepção ser marcada claramente pela convergência de interesses entre os Estados-membros, e ser alicerçada segundo o paradigma intergovernamental, dado que traduz a responsabilidade dos próprios Estados na sua segurança; como Charles de Gaulle afirmou, é “intolerável para um grande Estado abandonar o seu destino às decisões e ações de outro Estado, por mais amigo que ele seja [...] O país integrado perde o interesse na sua defesa nacional, uma vez que não é responsável por ela (De Gaulle citado em Kissinger, 1996). Esta abordagem de cariz realista revela-se, na nossa óptica insuficiente para explicar todo o espectro alargado de dinâmicas subjacentes ao desenvolvimento da PCSD.

Relativamente ao argumento teórico neofuncionalista, as pressões endógenas resultantes do sucesso de outras políticas poderão ter alastrado para a PCSD, e conduzido à transferência de algumas competências dos Estados-membros para as instituições comuns da UE. A emergência da PCSD após o grande passo da moeda única, implica de alguma forma uma alteração ao paradigma de um mundo de “Estados-Nação” para um mundo de reduzida soberania nacional e interdependência

entre os Estados¹⁴⁶. Contudo, a comunidade política preconizada por Amitai Etzioni ainda não se encontra na atual configuração do modelo europeu.¹⁴⁷ A inexistência de um centro de decisão suficientemente capaz de influenciar a repartição de bens em todo o conjunto comunitário, e a ausência de um “foco” comum de lealdade política transnacional é, de fato, uma realidade, pelo que o desenvolvimento da PCSD ainda não caminhou no sentido de conferir à UE uma autonomia de ação significativa. Assim, a dicotomia clássica entre supra-nacionalismo (no molde neofuncionalista) e intergovernamentalismo (no molde realista) não se apresenta totalmente válida na análise da PCSD.

Face aos limites das concepções tradicionais de análise da integração europeia, e o seu seu carácter marcadamente estatocêntrico, sentimos necessidade de analisar a PCSD sob o paradigma da governação multinível e abandonar a dicotomia rígida entre as duas correntes teóricas existente nos modelos clássicos. Segundo o modelo de governação multinível, o processo de tomada de decisão e o próprio desenvolvimento da PCSD tem sido marcado por uma complexa rede institucional, com matrizes supranacionais, nacionais e subnacionais que geraram múltiplos atores num modelo de governação complexa, com variações sectoriais consoante o modelo, não colocando em risco a soberania dos Estados, mas reconhecendo o seu impacto relativo.

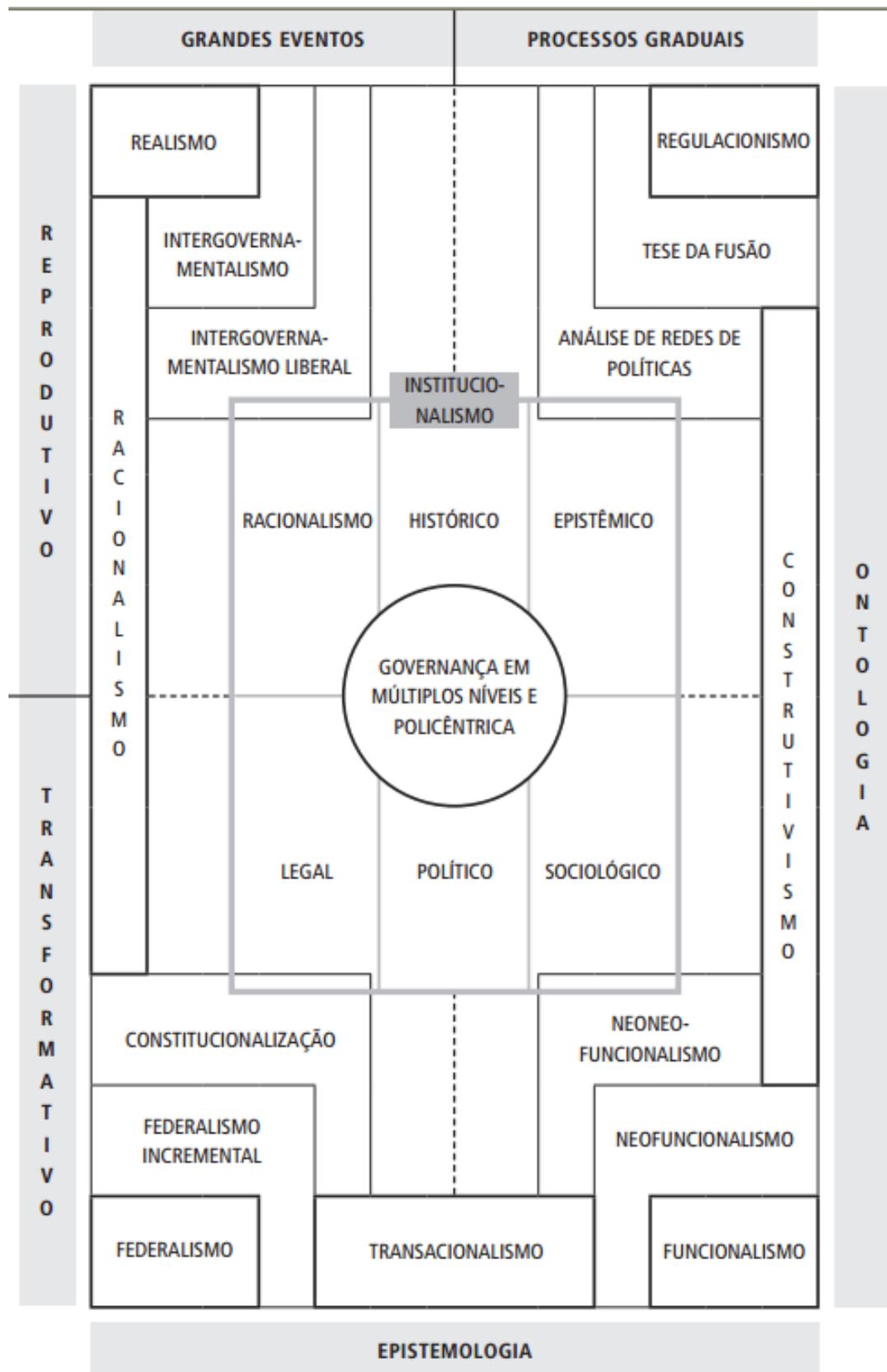
Por fim, a *institucionalização* de vários organismos e a sua importância no âmbito da PCSD levaram-nos a uma análise do neo-institucionalismo e das suas três vertentes (escolha racional, histórico e sociológico) com a premissa subjacente da relevância das instituições e dos organismos comuns da UE, no âmbito da PCSD e qual o seu peso na formulação de *agenda-setting* e no processo de tomada de decisão.

Indicamos, a seguir, na **figura 1**, uma matriz teórica desenhada por Philippe Schmitter que clarifica as principais modelações teóricas sobre a integração Europeia:

¹⁴⁶ Cfr. Elazar, Daniel. 2001. “The United States and the European Union: Models of Their Epochs”, in *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, de K. Nicolaidis and R. Howse eds. Oxford: Oxford University Press, pp. 31-53. Vide também: Elazar, Daniel 1993. 1993. “Federal-Type Solutions and European Integration”, in *Federal-Type Solutions and European Integration*, de C.L. Brown-John (ed) Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

¹⁴⁷ Vide a este respeito: Etzioni, Amitai. 2001. *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*. Lanham, Md: Lexington Books.

Figura 1 – Principais Modelos Teóricos sobre a Integração Europeia



Fonte: Schmitter, Philippe. 2010. “A Experiência da Integração Europeia e o seu potencial para a Integração Regional”, *Lua Nova* 80, p. 10.

A distribuição esquemática apresentada por Schmitter não esgota as várias possibilidades teóricas. Com efeito, Howorth (2000, 36 e 84; 2004, 21) considerando existirem insuficiências dos modelos explicativos do processo de integração europeia relativamente à PCSD avançou com a noção de “intergovernamentalismo supranacional”, a qual descreve como:

The process whereby a profusion of agencies of inter-governmentalism are currently taking permanent root in Brussels and, through dialogue and socialisation factors, reaction to events and a host of other dynamics are gradually creating a tendency for policy to be formulated and even driven, in increasing measure, from within that city. Governments, often against their wishes, are forced in directions they had not anticipated.

Este arranjo teórico reorganizado por Howorth permite recuperar a premissa fundamental do intergovernamentalismo liberal que entende o processo de integração europeia como um processo de negociação entre os Estados-membros, os quais formam as suas preferências ao nível nacional e as negociam nas conferências intergovernamentais; mas, concomitantemente, valoriza o papel das instituições e o trabalho dos organismos permanentes e a crescente *brusselisation* desta política, através de um processo de socialização dos vários atores, que têm fomentado um pensamento e uma cultura estratégica de segurança e defesa na União, e a formação de um *corps d'esprit* entre os atores nacionais e europeus envolvidos, não sendo necessariamente exclusivas ambas as abordagens.¹⁴⁸ O que significa que os Estados-membros apesar de continuarem a ter o papel mais importante nesta política, ilustrado pela própria unanimidade na votação destas matérias, são influenciados pela pelas regras e normas institucionais na sua tomada de decisão, nas palavras de Smith, os Estados-membros:

Although they are primarily national agents of foreign policy, they find themselves in a boundary position from which they must mediate between two worlds of foreign policy-making: one in the national capital, the other centred in Brussels.

Esta linha de raciocínio é confirmada pelas palavras de Bruer (2010, 14): *the decision-making system of the ESDP is governed by a new mode of governance,*

¹⁴⁸ Howorth (2007, 28) defende a este respeito que “it is not clear why scholars would wish to detect mono-causal or even dominant drivers behind complex political and historical processes”. Também March e Olsen (1998, 953) referem que “the two logics are not mutually exclusive. As a result, political action is generally explicable neither as based exclusively on a logic of consequences nor as based exclusively on a logic of appropriateness. Any particular action probably involves elements of each. Political actors are constituted both by their interests, by which they evaluate their anticipations of consequences, and by the rules embedded in their identities and political institutions. They calculate consequences and follow rules, and the relation between the two is often subtle”. Crf. March, J e Olsen, J. 1998. The Institutional Dynamics of International of International Political Orders’, *International Organization*. Vol. 52, n.º 4, pp. 943-969.

which is coined by intergovernmental structures as well as by institutionalist tendencies.

A extrema sensibilidade política da PCSD mostra-nos que a mesma não é dominada exclusivamente pelo mínimo denominador comum ou de acordo com o jogo de soma nula, como a visão racionalista do puro intergovernamentalismo parece ter sugerido. Apesar dos alicerces intergovernamentais na construção da PCSD dar um papel de relevo aos Estados-membros e ao Conselho, emergiram normas, valores e ideias comuns que influenciam diariamente o próprio processo de decisão dos Estados-membros e dos demais atores envolvidos.

SEGUNDO CAPÍTULO – Gênese e Evolução da Política Comum de Segurança e Defesa

*“Europe is the best example in the history of the World of conflict resolution”
John Hume¹⁴⁹*

O desenvolvimento da PCSD na União Europeia traduz as aspirações históricas de criação de uma comunidade plenamente integrada. Ora, o patamar securitário pode representar, ele mesmo, um importante fator de medida e consolidação do grau de aprofundamento de integração dos outros domínios: económico, político e social.

O presente capítulo tem por objeto central analisar os esforços e os respetivos desenvolvimentos subjacentes à Política Comum de Segurança e Defesa. A opção de delimitação temporal entre o período de 1998 e de 2012 evidencia a importância do entendimento franco-britânico de Saint Malo, em Dezembro de 1998, no sentido da afirmação da UE no quadro de segurança e defesa. Aquela data torna-se também de fundamental importância para esta investigação dado que é defendido que o fracasso nas negociações e as fraquezas diplomáticas e militares da UE no conflito do Kosovo, catapultaram a UE para uma nova configuração enquanto ator securitário nas relações internacionais, que apesar dos desenvolvimentos menos positivos destes catorze anos constituem ainda assim uma prova iniludível. Contudo, torna-se necessário fazer um enquadramento histórico dos caminhos trilhados até 1998, que marcaram a génese desta política.

O período desde Saint Malo foi marcado por uma constante sucessão de acontecimentos internacionais, que de certa forma obrigaram a PCSD a avançar rapidamente. Consideremos os mais importantes: a crise no Kosovo e a operação *Allied Force* por parte da NATO; as crescentes tensões dessintonias entre a UE e os EUA sobre o esquema de defesa de mísseis; a eleição do Presidente George W. Bush e o advento de uma relação marcada por divergências dos dois lados do Atlântico; os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington, e a 11 de Março de 2004 em Madrid, modificando a percepção das ameaças; a intervenção no Afeganistão e o entendimento da *guerra contra o terrorismo*; o aumento substancial das capacidades militares norte-americanas sublinhadas em outubro de

¹⁴⁹ John Hume foi vencedor do prémio Nobel da Paz em 1998. Citado em: McKittrick, David. 2004. “Tributes to giant of peace process as Hume bows out”, *The Independent*, 5 de Fevereiro de 2004.

2001 pela *Quadrennial Defense Review*; o lançamento da moeda única – Euro; a crise internacional sobre a intervenção no Iraque em 2003 e a fragmentação evidente no seio da UE; a Convenção sobre o futuro da Europa e a CIG sobre a Constituição Europeia, a projeção da primeira operação militar por parte da UE, a elaboração da Estratégia Europeia de Segurança, e, por fim, o Tratado de Lisboa e todas as novas alterações que produziu no seio desta Política (Howorth 2003, 1). Todos estes eventos contribuíram, na nossa óptica, para o desenvolvimento da PCSD e para afirmação da UE.

Suscitamos, pois, as seguintes interrogações: Quais as raízes históricas da aspiração da defesa europeia comum? De que forma e sob que impulsos políticos a prossecução do objectivo da defesa europeia evoluiu durante os anos de 1990, no quadro específico da PESC? Em que circunstâncias históricas particulares e por que motivos esta ambição ressurgiu em 1999? Que potenciais desafios aguardam o enquadramento progressivo de uma defesa comum na sequência do tratado de Lisboa?

Pretendemos averiguar de que forma a adoção de um pilar de segurança e defesa no seio da União pode alterar as características essenciais da UE, tradicionalmente vista como uma potência civil, e se esta não traduziria uma alteração paradigmática à própria abordagem conceptual do modelo europeu? De que forma a edificação de uma Política Comum de Segurança e Defesa altera a própria identidade da UE? Representaria uma afirmação do poder europeu nas relações internacionais? Seriam os seus instrumentos de *soft power* insuficientes para travar as novas ameaças com que a própria UE se confronta? A militarização da UE não poderá reduzir a transparência e a consensualidade e criar novas divergências entre os Estados-membros com culturas estratégicas opostas? Conseguirá a UE absorver as suas ambições militares, não alterando fundamentalmente o seu carácter *civil e civilizador*? Estas questões refletem algumas das dúvidas que têm pautado o desenvolvimento nos últimos anos da PCSD? Parece-nos, que tal como descreve a Estratégia Europeia de Segurança *A União Europeia, que reúne 25 Estados [28 desde 1 de julho de 2013] com mais de 450 milhões de habitantes, com uma produção que representa um quarto do produto nacional bruto (PNB) mundial, e com uma vasta gama de instrumentos ao seu dispor, é forçosamente um actor global. [...] A Europa deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor.*

Esta alteração do paradigma no seio da União traduz não só as alterações estruturais ao longo dos anos da UE, como também a sua própria consciencialização das responsabilidades na construção de um modelo de segurança global, que ultrapassasse a mera esfera declaratória para um ator com verdadeiras capacidades de atuação na esfera internacional. Nas palavras de Howorth (2003, 7):

[E]SDP was born of powerful historical factors. It has made considerable progress in a few short years and, despite a range of problems still to be resolved, has built up steady momentum. Moreover it exists in a geo-strategic context which constantly reaffirms its necessity – one in which destabilisation on Europe’s periphery is a fact of life, in which US disinclination to be directly involved in European peace-keeping is growing and in which the European Union seeks actively to complement its soft power with a modicum of hard power. This is not to posit a teleological determinism behind the ESDP project. Nothing is pre-ordained. Those who stand over the five year old infant and quarrel furiously over different career trajectories for its adult life are guilty of reverse anachronism. Time alone – and history – will tell. For the present, all one can do is analyse what ESDP strives to achieve in the short and medium term.

1. Antecedentes

O conceito de *defesa europeia* emerge logo após o final da II Guerra Mundial. O projeto de integração europeia iniciou-se no âmbito da defesa. Um dos passos mais importantes na direção da integração europeia foi dado em 1947, quando os Estados Unidos exigiram o estabelecimento de uma organização europeia, com vista à distribuição da ajuda norte-americana do Programa de Recuperação Europeia – também conhecido como *Plano Marshall*. A Conferência de Cooperação Económica Europeia é, então, realizada em Paris, em 12 de Julho de 1947. O objetivo daquela Conferência era o de tratar das necessidades económicas comuns. Em 16 de Abril de 1948, é assinada a Convenção que institui a Organização Europeia para a Cooperação Económica (OECE)¹⁵⁰ destinada a realizar a distribuição dos fundos e a promoção do comércio entre os seus membros. Apesar dessa organização ter permanecido intergovernamental, levou os europeus a discutirem as suas necessidades, servindo, dessa forma, para minimizar as barreiras à integração e para aumentar a solidariedade

¹⁵⁰ Os dezasseis Estados Parte desta convenção eram: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia, além das zonas de ocupação ocidental na Alemanha e o território de Trieste.

entre os Estados. Mas, em 1947, a cooperação europeia não se restringia apenas a aspectos económicos; incluía, também, os aspetos militares (Young, 1984, 18).

O estabelecimento do Conselho de Europa, em 1949, foi outro passo significativo. Tratava-se de uma assembleia permanente que tinha como objetivo o planeamento de alguma forma de integração para a defesa da civilização e do progresso social europeus. Contudo, a definição desse objetivo enfrentou resistência por parte de alguns Estados. Tal foi o caso do Reino Unido que, embora tenha assinado o acordo, manifestou relutância, motivado pela preocupação do governo trabalhista com os seus parceiros da *Commonwealth*. Para Wech e Ladrech (1996, 142), essa atitude estava baseada num sentimento britânico de não identificação com a Europa; além disso, para aqueles autores, os interesses britânicos poderiam ser alcançados de forma mais eficiente se o país atuasse como “mediador” entre a Europa e os Estados Unidos. Como resultado da oposição do Reino Unido, o papel da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa limitava-se ao direito de recomendação, sendo a instituição desprovida de poder deliberativo real. O artigo 1º do estatuto do Conselho estabelece objetivos muito amplos, por exemplo, o de *réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idées et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social*¹⁵¹ (Zorgbibe 1993, 15).

Outros eventos também estimularam esforços integracionistas e ações decisivas. Particularmente, a situação internacional instável da Alemanha e o golpe comunista na Checoslováquia, em 1948, contribuíram para convencer muitos opositores da integração europeia acerca da necessidade de se estreitarem os laços políticos a fim de prevenir a “difusão” do comunismo na Europa Central e Oriental. Os Estados Unidos, em busca de apoio contra a ameaça soviética, encorajaram a organização económica e militar europeia. A explosão da primeira bomba atómica da União Soviética, no ano de 1949, e a deflagração da Guerra de Coreia contribuíram, também, para tornar urgentes as deliberações em defesa da integração europeia. A partir da década de 1950, dessa forma, houve uma série de propostas relativas à união política que, pese embora, não tenham sido concretizadas, levariam à consolidação paulatina da cooperação política, no âmbito da Comunidade Europeia. Começa, assim, um processo de estabelecimento de alianças, destinadas a garantir a segurança

¹⁵¹ Dessa forma, as competências conferidas ao Conselho referiam-se aos domínios económico, social, jurídico, cultural, científico; tendo sido, explicitamente, excluídas as questões relativas à defesa nacional, segundo o Artigo 1.º d.

colectiva das Partes. Entre as principais motivações daqueles arranjos estava também o temor do ressurgimento do perigo alemão. A primeira resposta a esse temor foi a assinatura do Tratado de Aliança e de Assistência Mútua entre os ministros dos Negócios Estrangeiros da França e do Reino Unido, Georges Bidault e Ernest Bevin, respetivamente, em 4 de Março de 1947, na cidade de Dunkerque – nome que designaria o referido Tratado. Devido à tensão internacional crescente, no entanto, em Fevereiro de 1948, a França e o Reino Unido convidaram a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo a participar do sistema de garantias mútuas instituído em Dunkerque e todos esses países assinaram, em Bruxelas em 17 de Março de 1948, o tratado sobre Colaboração Económica, Social e Cultural e de Auto-Defesa Colectiva, também conhecido como tratado da União Ocidental ou tratado de Bruxelas. A principal característica deste tratado consistia no compromisso de defesa mútua em caso de um ataque armado contra algum Estado Parte¹⁵². No entanto, a aparente fraqueza militar da Europa Ocidental e a percepção da ameaça da União Soviética levou a um compromisso de defesa militar liderado pelos Estados Unidos. O resultado foi a assinatura do Tratado do Atlântico Norte e a criação da NATO¹⁵³. Este tratado formalizou o compromisso dos Estados Unidos e do Canadá em contribuir para a defesa da Europa. Quando se criou a estrutura da aliança atlântica, era patente que o papel de relevo, na aliança, pertenceria aos EUA, quer em termos de liderança, como também em relação às questões militares. Em consequência dessa situação os países que assinaram o tratado de Bruxelas renunciaram ao próprio arranjo militar em benefício da NATO. O desejo da França de garantir a segurança do país, com o fator alemão sempre presente, viria a constituir um dos maiores ímpetus à própria integração europeia. Assim, em 1950, foi apresentada, pelo primeiro-ministro Francês, René Pleven, uma proposta de organização militar europeia que seria cunhada com o seu nome, *o Plano Pleven*. Tal projeto tinha como objetivo principal a criação de um exército europeu, a ser comandado conjuntamente pelos Estados-membros. Na verdade, visava evitar que a Alemanha viesse a empreender o seu rearmamento.

¹⁵² Com o Tratado de Bruxelas, a França, o Reino Unido e os países do Benelux deram vida a este projecto estabelecendo uma aliança defensiva com o fim de travar a ameaça que vinha da União Soviética. Os aliados europeus começaram a edificar uma estrutura militar para ser capaz de planear e de executar uma operação militar se fosse necessário. Contudo, a falta de recursos rapidamente conduziu os europeus a bater à porta da Washington para manter os americanos presentes na defesa da Europa Ocidental. Por sua vez, o Tratado de Bruxelas constituirá a base sobre a qual assentará o Tratado do Atlântico Norte.

¹⁵³ Este Tratado é assinado em Washington em 4 de Abril de 1949, pelos cinco estados do Tratado de Bruxelas, aos quais se somaram o Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Islândia, Itália, Noruega e Portugal.

No entanto, nenhum destes esforços em formular uma estrutura de defesa para a Europa foi bem sucedido. Uma nova tentativa na construção de uma "*defesa europeia*", pese embora, dentro da estrutura da aliança atlântica e sem participação britânica, foi iniciada pelo projeto da Comunidade Europeia de Defesa, traçada de uma forma preliminar no Tratado de Paris, em Maio de 1952¹⁵⁴. Esta comunidade consistia num mecanismo de coordenação das forças armadas, na sequência de uma proposta americana no sentido do rearmamento da Alemanha Ocidental. Esta iniciativa nunca seria ratificada devido a um voto contrário no parlamento francês.¹⁵⁵

Vários autores explicam a mudança na postura francesa; por um lado a morte de Estaline e o fim da guerra da Coreia diminuíram a pressão americana para a aceitação da CED; por outro, deve-se mencionar a influência da derrota francesa em Dien Bien Phu em Maio de 1954. Além disso, o então primeiro-ministro Pierre Mendès-France não era especialmente partidário da CED por considerá-la demasiadamente anti-soviética. Por fim, a rejeição do projeto por parte do Reino Unido contribuiria para o seu fracasso definitivo, pois a França considerava a participação britânica essencial para contrabalançar a Alemanha. É assim que, após o fracasso da CED, os líderes europeus concentrarão a sua atenção nos aspetos económicos e comerciais que levarão à criação da Comunidade Económica Europeia.¹⁵⁶

Após o fracasso da CED, tornava-se, necessário, pois, estabelecer um novo arranjo que permitisse a reconstrução da Alemanha e a sua ancoragem aos arranjos ocidentais. Foi assim que o primeiro-ministro britânico, Anthony Eden, teve a ideia de dar “nova vida” à organização do Tratado de Bruxelas – já em letargia – e fazer com que a Alemanha e a Itália fossem estados-parte daquele Tratado. Dessa forma, assegurou-se um certo controlo europeu sobre a futura capacidade militar alemã, assim como a participação do Reino Unido naquele dispositivo militar. Os acordos assinados em Paris, em 23 de Outubro de 1954, puseram fim ao regime de ocupação da Alemanha Federal, modificaram o Tratado de Bruxelas, através da criação de uma

¹⁵⁴ O tratado constitutivo da CED é assinado pelos seis países fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em Maio de 1952, após ter recebido o apoio político do presidente americano Eisenhower, do primeiro-ministro britânico Winston Churchill e da NATO. Cfr. De Decker, A. 2004. *La Sécurité Européenne: vers un Resserrement des Institutions Interdépendantes de Sécurité et de Défense?*, *Constitution Européenne et Sécurité Internationale*. Paris: Cahiers de la PESC: La Revue Européenne de la Politique Étrangère et de Sécurité et Défense Commune (4), p. 221

¹⁵⁵ Ao rejeitarem a CED, os deputados franceses sinalizaram a sua relutância em relação a dois aspectos importantes: à integração da República Federal da Alemanha na organização europeia de defesa e à diluição do exército nacional numa estrutura supranacional. Laura Ferreira-Pereira, op. cit, p.91

¹⁵⁶ Em Março de 1957, os Ministros das Negócios Estrangeiros dos Estados membros da CECA, firmaram o Tratado de Roma, para a criação de uma Comunidade Económica Europeia, e o estabelecimento gradual de um Mercado Único Europeu, com o eventual livre-trânsito de mercadorias, pessoas e serviços entre si.

“União da Europa Ocidental”¹⁵⁷, assente numa matriz de carácter intergovernamental sustentada por exércitos nacionais, mediante a qual se consumou a incorporação da República Federal da Alemanha no espaço militar ocidental (Ferreira-Pereira 2005, 91).

Depois de iniciado o processo de “comunitarização” no domínio da defesa, assistiram-se a algumas tentativas para promover a cooperação nesta área. Na década de sessenta, a cooperação política foi projetada em dois planos sucessivos: os Planos Fouchet de 1961 e de 1962. Os Planos Fouchet foram o resultado de um grupo de estudos destinado a analisar a proposta, feita originalmente por de Gaulle, que tinha como objetivo principal o de criar uma *Europa europeia, independente dos Estados Unidos e com influência no mundo* (Cameron 1999, 16). Consequentemente, e de acordo com a visão da política internacional do general francês, pretendia-se uma política externa e de defesa comum de matriz eminentemente intergovernamental, e uma cooperação nos domínios económico e cultural. O Reino Unido não devia formar parte desta União política uma vez que mantinha vínculos estreitos com Washington. Contudo, o presidente De Gaulle nem sempre conseguiu o apoio total e absoluto dos seus parceiros da CEE. Alemanha, Itália, Bélgica e Luxemburgo poderiam aceitar a união política, mas insistindo em que a dita união não deveria enfraquecer nem a NATO nem a Comunidade. No entanto, a Holanda, através do seu ministro Joseph Luns, mantinha uma posição hostil à visão e aos projetos gaulistas e pede a participação britânica nos trabalhos sobre a união política¹⁵⁸.

Após várias tentativas fracassadas, o primeiro passo importante para um quadro institucional de cooperação no domínio das políticas externas viria a ser dado no fim da década de 1960. Na Cimeira da Haia de 2 de Dezembro de 1969 os Estados-membros da então Comunidade Económica Europeia, comprometem-se a cooperar e a consultar-se sobre os grandes problemas de política internacional, adoptando um relatório dedicado à cooperação política que ficaria conhecido por *Relatório Davignon*. Este relatório previa o estabelecimento de uma *Cooperação Política Europeia* (CPE) por considerar que se tratava de um desenvolvimento necessário à própria Comunidade (Fursdon 1980, 26), cuja principal característica era

¹⁵⁷ A União Ocidental (UO) foi criada pelo Tratado de Bruxelas em Março de 1948 tendo como Estados signatários, a França, a Inglaterra e os países do Benelux. Esta aliança militar tinha por objectivo principal conter a ameaça alemã. Em 1954, na sequência da revisão daquele Tratado, os Estados-membros fundadores da UO criam a UEO que passou a integrar dois novos países: a Alemanha e a Itália. Em 1990, juntaram-se estes países Portugal e Espanha, e em 1995 a Grécia.

¹⁵⁸ Para uma melhor compreensão dos Planos Fouchet ver Cameron, F. (1999). *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past Present and Future*. Sheffield: Academic Press, pp.16-28.

a consulta entre os Estados-membros acerca de questões de política externa. A partir daqui, o sistema de cooperação de política externa foi gradualmente sendo expandido, tanto em termos institucionais quanto de conteúdo de políticas. A Comunidade parecia adquirir maior visibilidade, mas permanecia excessivamente dependente dos EUA em questões de defesa. O sentido de crescimento de unidade entre os países de CEE reforçou a ideia que mais cedo ou mais tarde eles teriam que começar de novo os planos para uma defesa europeia. A evolução no sentido da unificação política era reconhecida explicitamente como um dos objetivos das Comunidades Europeias. Mais tarde, em 1987, com o Acto Único Europeu, a *Cooperação Política Europeia* foi incorporada no novo tratado¹⁵⁹, mas a antiga natureza voluntária e não vinculativa e o método intergovernamental da cooperação mantiveram-se inalterados. Em rigor, o diálogo acerca da segurança europeia, foi sendo marcado por divergências históricas entre os principais membros da Comunidade. Esta ambivalência foi saliente durante a própria cimeira de Maastricht de 1991. Por um lado, países, como o Reino Unido, que continuavam a defender a Aliança Atlântica, reconheciam a necessidade de maior coordenação em termos de política externa, mas opunham-se à transferência de qualquer tipo de competências significativas em matéria de segurança. Por outro lado, a França, reafirmando o seu desejo de fortalecer o seu relacionamento com Alemanha, tinha sugerido iniciar a sua colaboração militar com seu vizinho a um nível mais alargado. A cimeira de Maastricht assinalava, em todo o caso, o nascimento do segundo pilar, a Política Externa de Segurança Comum.

Assim, e até Saint Malo, podemos concluir que a UE era essencialmente um *civilian power* (Stavridis 2001, 43), com algumas aspirações de segurança transversais à sua própria construção, de maior proeminência como ator global no quadro das relações internacionais.

¹⁵⁹ Especificamente no seu Título III dedicado às provisões sobre a cooperação europeia na esfera da política externa. Neste enquadramento jurídico, as autoridades políticas dos então doze Estados-membros estabeleceram o compromisso de “*formular e aplicar em comum uma política estrangeira europeia*” (Art. 30º, n.º 1). Ficaria também plasmado o próprio reconhecimento de que “*uma cooperação mais estreita em questões de segurança europeia poderia contribuir para o desenvolvimento de uma identidade europeia em matérias de política externa*” e a aceitação da necessidade de coordenação das posições nacionais “*nos aspectos políticos e económicos da segurança*” (Art. 30º, n.º 6).

2. Rumo à Política Comum de Segurança e Defesa

Os conflitos nos Balcãs, primeiro na Bósnia, e depois no Kosovo, colocaram em evidência a questão de segurança na Europa. A confrontação com o retorno da barbárie ao continente europeu, e o fracasso dos principais líderes europeus em terminar os conflitos, evidenciou as falhas do projeto europeu, baseado em valores democráticos que não conseguiam implementar no seu próprio solo. Os parceiros europeus não tinham efectivamente conseguido produzir uma estratégia comum. Ora, a ex-Jugoslávia devia ter sido vista como uma questão suficientemente séria para os europeus colocarem os interesses nacionais de lado e abandonarem as suas inibições a um maior desenvolvimento institucional. A gestão humanitária do conflito era o único denominador comum entre europeus, mas em relação a este aspecto também, a Bósnia era uma lição dolorosa.¹⁶⁰ O primeiro imperativo que se colocava a qualquer empreendimento europeu na área da defesa deveria ser o término de tais massacres novamente na Europa. Ao mesmo tempo, os Estados europeus perceberam que não conseguiam lidar com este tipo de conflitos isoladamente, as novas ameaças à segurança europeia necessitavam de uma resposta colectiva. Os esforços, deveriam ser colectivos, e os Estados teriam de cooperar acrescidamente em matéria de política externa, mesmo mantendo as prerrogativas nacionais.

Outra questão que se levantava tinha a ver com o efetivo uso da força.¹⁶¹ Aqui, havia várias lacunas a corrigir: a inaptidão de instituições de defesa fundadas numa defesa territorial, a falta de forças armadas profissionais, a ausência de uma cultura estratégica comum e organizações capazes de antecipar acontecimentos e, acima de tudo, a incapacidade de projetar forças significativas no estrangeiro. Todos estes elementos indispensáveis para a defesa europeia mostravam-se insuficientes e incapazes perante as novas ameaças. A Europa não estava, pois, preparada para responder ao mundo pós Guerra-fria nem tinha orçamentos adequados de defesa. Além do mais, os europeus tinham receio dos riscos que acarretavam qualquer intervenção militar, bem como do que as perdas humanas de soldados europeus

¹⁶⁰ As falhas entre a lógica das Nações Unidas e os imperativos de segurança no terreno, refletiam também as limitações dos mandatos dos militares da ONU, e as suas consequências dramáticas. Essa ambivalência levou à tragédia de Srebrenica, em relação à qual um sentimento de responsabilidade colectiva ainda perdura sobre a Europa.

¹⁶¹ O uso da força nas relações internacionais envolve dois aspectos: o direito de usar a força armada em determinadas circunstâncias, conhecida como *jus ad bellum*; e o direito de usar meios lícitos pelos beligerantes durante o conflito, ou *jus in bello*. O esforço de limitação é já antigo no direito internacional, primeiro respeitante ao *jus ad bellum* e mais recentemente no *jus in bello*. Sobre esta questão ver Gray, C. D. 2004. *International Law and the Use of Force*. Oxford, Oxford University Press, p. 41.

poderiam significar para a própria opinião pública europeia, maioritariamente pacifista. Estas insuficiências e as divergências estratégicas originariam uma reforma da Aliança Atlântica que levou em conta as especificidades europeias. Mas o défice de tecnologia apelava também a um esforço das capacidades europeias. A diplomacia para ser eficiente, deveria ser coordenada entre os parceiros europeus e baseada doravante numa capacidade credível de usar a força.

2.1. A importância da Cimeira de Saint Malo

A Política Comum de Segurança e Defesa, ou talvez melhor, a militarização da UE ganhou o seu maior dinamismo após a realização da 21ª cimeira franco-britânica em Saint-Malo em Dezembro de 1998, e da 73ª Cimeira franco-alemã em Toulouse, em Maio de 1999, que antecederam as conclusões do Conselho Europeu de Colónia (Junho de 1999), e, fundamentalmente, as decisões do Conselho Europeu de Helsínquia (Dezembro de 1999).¹⁶² A tragédia balcânica afetou todos países europeus, especialmente a França e o Reino Unido. Na Bósnia, em especial, entre as tropas francesas e britânicas tinha sido cultivada uma solidariedade entre os respetivos militares. Esta solidariedade militar levou mesmo a uma aproximação notável entre França e a Aliança Atlântica. Por outro lado, em Julho de 1998, a revista *Strategic Defence Review*, numa análise ao nível de participação europeia na Bósnia sublinhava a ineficácia operacional dos europeus, apesar do PIB europeu ser maior que o dos Estados Unidos. Concluiu-se, assim, mesmo antes da ilustração dramática fornecida pelo Kosovo, que se a desigualdade transatlântica continuasse, poderia colocar em perigo a própria cooperação entre os dois lados. Era uma questão de equilibrar a “balança de poder” dentro da própria aliança e, portanto, criar uma base mais saudável para o relacionamento. A maneira de poupar a Aliança era por via de *mais* Europa.

A França, cuja filosofia de defesa que era baseada no conceito de *deterrence* ou dissuasão, começava agora a esboçar uma aproximação e cooperação mais

¹⁶² Tony Blair, invertendo uma posição britânica há muito tempo nesta questão, anunciou que o seu governo apoiaria um papel autónomo e sério para a UE em questões de defesa e segurança, contanto que seria exercitado em conformidade com obrigações da NATO. Cfr. Howorth, J. e J. T. S. Keeler. 2003. *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for European autonomy*. New York, Palgrave Macmillan. p.152. A Declaração de St. Malo anunciou a necessidade da EU para “a capacidade de uma ação autónoma de forças militares credíveis, para fazer face às crises”. Krenzler, H. G. and M. A. Vachudová. 2001. “The European defense and security policy and EU enlargement to Eastern Europe: report of the working group on the eastern enlargement of the European Union”. San Domenico, European University Institute, Arrowsmith, S., M. Trybus, et al. 2003. *Public procurement the continuing revolution*. New York: Kluwer Law International.

pragmática com a NATO, aspirando a uma cooperação multinacional que se tornasse mais eficiente. Jacques Chirac desenvolveria um alargamento da presença francesa no mundo, sendo a política estrangeira e a política europeia vistas como um objectivo privilegiado¹⁶³.

Aos olhos dos britânicos a defesa europeia tinha, agora adquirido valor adicional real. A linguagem usada na cimeira de Saint-Malo – referindo-se a uma *capacidade para ação autónoma* (British-French Summit St Malo Dezembro, 1998) – representa um acordo entre estes dois desenvolvimentos: a declaração de Saint Malo deve ser lida como um momento decisivo para a aproximação de Londres à Europa, tal como, de certa forma, uma concessão francesa à legitimidade atlântica. Para um, a Europa tornava-se num meio de exercer influência, e, para o outro, a Aliança tornava-se na estrutura designada para a autonomia europeia. Saint Malo representou, para todos os efeitos, uma verdadeira mudança no paradigma da segurança e defesa europeias. O envolvimento do Reino Unido na política comum de segurança e defesa constituiu um passo fundamental.¹⁶⁴ A mudança de governo em Inglaterra tinha contribuído decisivamente para a mudança de paradigma na visão deste país em relação à UE. No final dos anos noventa, Blair anunciou várias vezes que a sua visão para a Europa era radicalmente diferente da visão isolacionista e anti-federalista de Thatcher e Major. Blair começou a focalizar-se não só nos valores britânicos e nos interesses da segurança nacional, como também nos valores europeus e nas necessidades de segurança da Europa, e isso foi decisivo para a mudança de

¹⁶³ De Gaulle pretendia dar à França um lugar de destaque no sistema internacional alicerçando a sua política estrangeira sobre os princípios da soberania e da independência. A Constituição da V República alargou as competências do Presidente da República, que elabora e gere a política externa do país, decidindo sobre o envio de militares franceses para o exterior, chefe supremo das forças armadas (Art. 15º). O Primeiro-Ministro é responsável pela defesa nacional (Art. 20º). A constituição prevê que o Parlamento deverá autorizar a declaração de guerra, dentro das modalidades democráticas (Art. 35º). Aquando da crise do Kosovo o parlamento não foi, portanto consultado. Ele foi informado à posteriori, das ações francesas pelo Primeiro-Ministro e pelo governo (que têm essa obrigação), afim de exercerem um controlo do executivo.

¹⁶⁴ A chegada ao poder do novo Governo Trabalhista em 1997 suscitou várias mudanças na política externa britânica, uma vez que se sucedia a dezoito anos de governo conservador. O Partido Trabalhista manifestou desde 1996, que em caso de vitória, colocaria a promoção e protecção dos Direitos do Homem num lugar central da sua política externa. Esta visão ambiciosa manifestava um prelúdio ao anúncio, pelo novo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Robin Cook, de uma “visão ética” dos problemas internacionais. Pela primeira vez, depois de uma tímida tentativa do Primeiro-Ministro Callaghan (1976-1979) um governo afirmava que a moral e as questões éticas tinham lugar nas relações internacionais. A ambição dos trabalhistas consistia na redefinição do papel do Reino Unido na cena internacional, dando um novo tom à sua política externa: Se o Reino Unido era um parceiro incontornável em matéria de segurança internacional, o país ambicionava simultaneamente desempenhar um papel predominante em matéria de produção de ideias e conceitos. Não se poderá afirmar que a Inglaterra pretendesse conduzir a sua política externa unicamente por considerações morais; a nova abordagem britânica residia no desenvolvimento de uma “terceira via” entre o realismo e o idealismo na política externa. Esta visão original da política externa suscitou grande interesse pela política britânica. Se não era a primeira vez que um governo desenvolvia uma política a favor dos direitos do homem, a linguagem utilizada pelo governo britânico era surpreendente Para uma informação mais aprofundada ver: Derbyshire, J. D. e I. Derbyshire. 1990. *Politics in Britain: from Callaghan to Thatcher*. Edinburgh: Chambers. E Seldon, A. and K. Hickson. 2004. *New Labour, Old Labour : the Wilson and Callaghan governments, 1974-79*. London: Routledge.

paradigma no próprio seio da UE¹⁶⁵. Os acontecimentos no Kosovo foram vistos pelo governo britânico como um meio empírico de “provar” a validade da sua abordagem a certos observadores cépticos. A atitude britânica perante a crise no Kosovo traduzia a vontade de ser um ator incontornável na defesa e segurança da Europa¹⁶⁶.

Assim, Tony Blair, procurou meios de melhorar o relacionamento da Grã-Bretanha com Europa.¹⁶⁷ Na Cimeira de St Malo em Dezembro de 1998 o Reino Unido demonstrou que “estava preparado” para iniciar uma aproximação positiva de forma a desenvolver melhor a capacidade de cooperação em matéria de defesa europeia¹⁶⁸. Quando a crise do Kosovo estalou em 1999, o governo inglês tinha entretanto completado os seus planos de reestruturação das forças armadas para estarem disponíveis para operações de intervenção rápida¹⁶⁹ (Slater 2001).

Em 1998, Blair já havia anunciado a sua intenção de contribuir para o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa em Pörschach¹⁷⁰. Surgia, assim, um “novo” espírito na Europa quando o Reino Unido abandona a sua tradicional “resistência” à cooperação em matéria de defesa europeia, em Saint Malo. A Declaração conjunta feita a 4 de Dezembro pelo primeiro-ministro britânico Tony Blair e o presidente francês Jacques Chirac foi um marco especialmente importante porque, pela primeira vez, estes dois países reconhecem que a *União deve ter capacidade de ação autónoma dotada de forças militares suficientes* (British-French Summit St Malo Dezembro, 1998). Depois de Saint Malo estava, pois, aberta a porta a uma ação militar europeia fora do enquadramento da Aliança Atlântica, utilizando

¹⁶⁵ Mervyn Frost refere, por exemplo, que o discurso do governo liderado por Tony Blair ultrapassa os padrões tradicionais da retórica realista e pragmática, normalmente utilizados em discursos de política externa. Frost, Mervyn. 1999. “Putting the world to rights: Britain's ethical foreign policy.” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 12, n.º 2, p. 84.

¹⁶⁶ Para Tony Blair, a capacidade de inovação do Reino Unido podia permitir-lhe o desempenho de um papel preponderante na cena internacional. Cfr. Wells, D. G. 2000. *Tony Blair : making Labour Liberal*. Beckenham: Rain Press. p. 36.

¹⁶⁷ A França foi o parceiro natural, ainda que às vezes inquieto, para o Reino Unido, em questões de segurança. Os dois países têm uma aproximação semelhante à intervenção, e uma visão de que as suas forças armadas são capaz de enfrentar com uma larga variedade de operações militares. Para uma análise detalhada da política de Tony Blair quanto à União Europeia ver: Foley, C. (2008). *The thin blue line : how humanitarianism went to war*. London, Verso.

¹⁶⁸ No entanto, posteriormente nesse mesmo mês, a Operação Raposa do Deserto no Iraque, os Europeus viam a Grã-Bretanha a operar só com os Estados Unidos numa operação de combate.

¹⁶⁹ O Exército Britânico apesar da reestruturação não estava ainda em muito “boa forma”, pelo menos quando comparado com o Estado da política. A revisão estratégica da defesa recentemente completa foi projectada em redor de um tal cenário de justiça, mas plena implementação revelava-se ainda com deficiências. De qualquer modo, as Forças britânicas tinham sofrido uma série de importantes reestruturações, desde o fim da Guerra-fria. Esperava-se a redução do contingente na Irlanda do Norte com o processo de paz continuado, mas os sinais de um acordo a longo prazo tornavam-se cada vez menos certos. A Força Aérea e a Marinha permaneciam em operações no Iraque. Na Bósnia, o Reino Unido continuava a fornecer um componente significativo de força, apoiado por transporte aéreo militar. Um exército de cerca de 100.000 homens treinados, estava instalado longe das suas bases regularmente. Isto demonstrava também falta de militares para uma ação no Kosovo. Para mais informação sobre este tema ver: Lyus, M., P. Hennessy, et al. 1999. *Tony Blair, past Prime Ministers, Parliament and the use of military force*. Glasgow, Department of Government University of Strathclyde.; Slater, A. 2001. *Reimagining transatlantic military cooperation: Tony Blair, Britain, and the European Security and Defence Program, 1997-2000*. Oxford: University of Oxford. Division of Social Sciences. ix, 74 leaves.

¹⁷⁰ Em outubro daquele ano, numa reunião informal de chefes de Estado e de Governo realizada em Pörschach (Áustria), o primeiro-ministro britânico já tinha demonstrado a vontade de desenvolvimento de uma política europeia de defesa na condição de que alguns requisitos fossem cumpridos.

recursos somente europeus. Por outro lado, o argumento apresentado nos cinco discursos radiotelevisivos do presidente da República Francesa, simultaneamente gaulistas e republicanos, baseavam-se na defesa de uma missão universal para a França, que deveria desenvolver os seus valores (liberdade, igualdade, fraternidade, democracia e respeito pelos direitos do Homem) no mundo. A visão apresentada pelo presidente era de uma Europa política, cultural, de certa forma até “romântica”, onde não se poderia ficar indiferente às atrocidades que tinham sido cometidas no Kosovo¹⁷¹.

Saint Malo abria uma área real de cooperação em termos militares, contudo a opção militar só é contemplada *quando a Aliança como um todo não estivesse envolvida*. Para Ferreira Pereira (2005, 104-105), Saint Malo corporizou uma sintonia política, tida por muitos como altamente difícil de materializar, entre uma França historicamente obstinada em fundar um pilar europeu de defesa emancipado dos Estados Unidos, e um Reino Unido convencido, pelas forças históricas desencadeadas pelo pós-Guerra Fria, da necessidade da UE levar a sua própria “carga” no que toca ao “fardo” da segurança e defesa europeia, como único meio de impedir o esmorecimento do apego de Washington à causa da promoção da paz e estabilidade na Europa. Assim, o imperativo da vitalidade transatlântica funcionou como o principal catalisador do processo de construção da Europa da Defesa no pós-Guerra Fria. Não fora este imperativo, a aproximação franco-britânica dificilmente teria ocorrido em Dezembro de 1998. Entre os meios e os fins, entre a autonomia afirmada e a conformidade garantida com a Aliança Atlântica, entre o pragmatismo a curto prazo britânico e a ambição francesa para uma Europa poderosa a longo prazo, a PESD abria uma área frágil, mas real de cooperação em termos militares. No cerne do acordo estava presente o esforço que seria necessário efetuar para melhorar e desenvolver as capacidades militares dos europeus e a sua intenção de integrar missões de Petersberg. Podemos dizer, que o conflito de Kosovo propiciou uma oportunidade para uma acentuada *europeização* do acordo de Saint Malo. A presidência alemã, por seu turno, rapidamente desenvolveu esforços para transformar

¹⁷¹ Para Chirac, “*Estas atrocidades são uma vergonha para a Europa e uma vergonha para o Mundo. Nenhuma mulher de coração, nenhum homem de coração poderão contestar a bem-fundada reacção da comunidade internacional. (...) A nossa determinação militar e o nosso envolvimento militar inserem-se numa perspectiva mais larga, dentro de uma verdadeira visão política e diplomática (...) As democracias devem manter-se unidas e corajosas (...) Agora que nós efectuamos juntos tantos esforços para construir uma Europa de paz e liberdades, não podemos deixar que no nosso continente se assista a tantas mulheres e Homens vitimas da violência e intolerância pelo único motivo da raça ou da sua religião.* Jacques Chirac, terceira intervenção radiotelevisiva transmitida pela TF1, a 12 de Abril de 1999.

esta iniciativa bilateral numa realidade europeia e para mudar o carácter da identidade europeia da defesa no caminho de uma política mais estruturada e efetiva.

É nosso entender que a partir de Saint Malo a Europa poderia ganhar maior relevância na cena internacional nos campos político, diplomático e mesmo militar. Com tal mudança de paradigma, o objetivo de reunir de a gestão de crises debaixo de um único tecto europeu adquiriria um novo fôlego.

2.2. Cimeira de Colónia

Na primeira semana de Junho de 1999, no entanto, dois acontecimentos deram um empurrão às aspirações militares da UE. Na cimeira da UE em Colónia, os líderes europeus concordavam num esquema que possibilitaria à UE instalar uma força militar, e declaram a pretensão de *desempenhar um papel de primeiro plano na reconstrução do Kosovo*¹⁷². Dominique Strauss-Kahn, Ministro da Economia e Finanças francês explicava a propósito da Intervenção no Kosovo, a 5 de Junho de 1999, que: *os EUA conduziram a Guerra, a Europa deverá conduzir a paz*¹⁷³. O impacto político e psicológico da Intervenção do Kosovo na Europa constitui uma vontade colectiva ímpar, na história da organização. Os parceiros europeus mostraram-se incapazes de garantir a sua própria segurança sem a *musculatura dos EUA* e foram confrontados com a própria insuficiência de meios para a gestão de crises no próprio território quando confrontados com as capacidades bélicas americanas. Apesar da dependência militar da Europa em relação aos EUA, o Conflito do Kosovo evidenciou também uma união da maior parte dos partidos políticos europeus¹⁷⁴. Os europeus surpreenderam-se a si próprios e aos americanos ao conseguirem manter uma frente comum durante toda a campanha aérea da NATO. Como é costume entre os aliados houve tensões ao nível do processo de decisão. Não obstante, não se assistiu a quebras na aliança¹⁷⁵.

¹⁷² Declaração Final da Cimeira de Colónia, Junho de 1999. Disponível no site http://www.europarl.eu.int/summits/kol2_en.htm [acedido em 1 de Fevereiro de 2007].

¹⁷³ Cfr. Dominique Strauss-Kahn, Le Télégramme de Brest, 5 de Junho de 1999.

¹⁷⁴ Mesmo os partidos de esquerda que costumam ser bastante cépticos quanto a intervenções, apelaram para que algo fosse feito na província jugoslava.

¹⁷⁵ Os franceses contribuíram significativamente para a campanha aérea. O *Luftwaffe* teve a primeira missão desde 1945 e apesar de algumas agitações, a coligação entre Socialistas e os Verdes manteve-se um apoio político à ação da NATO. Tal como o governo francês, o governo Italiano também incluía ministros comunistas, claramente pouco confortáveis aos bombardeamentos aéreos. Mesmo assim, o país abriu as suas bases aéreas a aviões da NATO. Mesmo a Grécia, onde quase todos se opunham aos bombardeamentos, forneceu apoio logístico e apoiou todas as decisões da NATO. A solidariedade da aliança sobreviveu a vários desastres, tal como o bombardeamento de refugiados kosovares e da embaixada chinesa em Belgrado.

Os países europeus reconheceram que a credibilidade da política externa e de segurança comum exigia um suporte militar que permitisse à UE projetar forças para a gestão de crises, pelo menos em regiões tão prioritárias para a sua segurança, como os Balcãs (García Pérez 2004, 63-65). O próprio fato dos Europeus não terem de certa forma *decepcionado os americanos, levou a que estes aplaudissem a ideia da construção de uma defesa Europeia*. De certa forma, a incapacidade militar da UE poderia colocar em perigo o próprio futuro político e militar da NATO (Duignan 2000, 111).

O Conselho Europeu de Colónia, um mês depois da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, seria obrigatoriamente condicionado pelos acontecimentos do Kosovo, os Estados-membros declararam a sua determinação no papel que a União Europeia deveria assumir no sistema internacional, afirmando que *nós pretendemos dar à União Europeia os meios necessários e as capacidades de assumir as suas responsabilidades respeitantes à Política Europeia de Segurança e Defesa comum[...] A União deverá ter a capacidade para ação autónoma, com forças militares credíveis, o meios para decidir usá-los, e uma eficaz prontidão para assim responder a crises internacionais sem prejudicar as ações da NATO* (Conselho Europeu 1999). Para alcançar estes objectivos foram realizadas várias mudanças institucionais, nomeadamente:

→A nomeação de Xavier Solana para Secretário Geral do Conselho e Alto Representante da PESC.¹⁷⁶

→A criação do Comité de Política e Segurança, cujas funções consistem na avaliação das crises e gestão das mesmas e aconselhamento político ao Conselho Europeu. No caso de serem empregues forças militares da União eles assumem o controlo político e comando das operações militares.

→ A Criação do Comité Militar Europeu, oficialmente constituído por altos representantes da defesa dos Estados-membros, responsável pelo aconselhamento militar e estratégico ao Comité de Política e Segurança tal como ao Conselho europeu estabelecer as diretivas do staff militar europeu. O comité Militar Europeu é o corpo militar mais importante da União Europeia e um fórum de cooperação e de consulta militar entre os Estados-membros.

¹⁷⁶ Apesar deste cargo ter sido criado com o Tratado de Amesterdão (art. 26º), Xavier Solana, o primeiro detentor do cargo só viria a ser eleito no Conselho de Colónia.

→A criação de um Estado Maior Europeu que fornece aconselhamento mais tático aos comités anteriores, em particular na condução de qualquer operação militar Da União de gestão de crises. Este organismo onstitui uma fonte de perícia técnica para a União em todos aspectos de segurança e defesa e atua como uma interface entre as autoridades políticas e militares dentro da União Europeia. Dá apoio militar ao Comité Militar europeu durante a fase estratégica de planeamento de situações de crise, para o alcance completo das missões de Petersberg, e desenvolve métodos de trabalho e conceitos operacionais baseados ou compatíveis com os da NATO

→ A inclusão de funções da UEO necessárias para a União Europeia concernentes às missões de Petersberg. Essa integração, desde o Conselho Europeu de Amesterdão, traduziu-se no acompanhamento das missões da UEO, e refletia a morte anunciada desta organização.

Para além destes órgãos de maior relevância seria ainda criado um Centro de Situação e um Centro de Rastreo de Satélites e um Instituto de Estudos de Segurança.

Segundo Laura Ferreira-Pereira (2005, 106), apesar dos líderes políticos terem proclamado em Colónia o nascimento da PECSD, em boa verdade, as deliberações aí adoptadas diziam respeito exclusivamente ao domínio da segurança (ao ‘S’), e não à área da defesa (isto é, ao ‘D’), propriamente dita.¹⁷⁷

2.3. Cimeira de Helsínquia

Em Dezembro de 1999, um ano depois de Saint Malo, e sob o impulso consensual e a ambição gerada no Conselho Europeu de Colónia, a Cimeira de Helsínquia marcaria um ponto de viragem na própria PECSD, traçada em Saint-Malo ultrapassando o domínio meramente especulativo para um domínio verdadeiramente operacional, através do delineamento de objectivos verdadeiramente reais, através da formulação do chamado “Objectivo Global” (*Headline Goal*). O Conselho Europeu de Helsínquia sublinhou a determinação da UE no desenvolvimento de uma capacidade autónoma para tomar decisões e, sempre que não exista uma participação da NATO no seu conjunto, lançar e conduzir operações militares lideradas pela UE

¹⁷⁷ Para esta autora, a “adopção de um compromisso de defesa colectiva foi novamente rejeitada pelos países atlanticistas liderados pelo Reino Unido e pelos parceiros militarmente não aliados (em especial, a Finlândia, a Irlanda e a Suécia). Estes países continuaram a advogar uma clara divisão do trabalho entre a NATO e a emergente PECSD que, no limite, deveria ficar confinada ao domínio da gestão de crises, no espírito das missões de Petersberg.” Op. Cit, p. 107.

em resposta a crises internacionais. Este processo pretendia evitar a duplicação de esforços e não a criação de um exército europeu. O objectivo principal consistia, assim, na criação de uma capacidade autónoma e colocar à disposição da União Europeia, forças militares capazes de executar todas as missões de Petersberg. Esta decisão política de dotar a União Europeia de uma verdadeira capacidade operativa para a gestão de crises implicava, para que a mesma fosse exequível avançar em três domínios diferentes, mas simultaneamente complementares: A Força de Reação Rápida, propriamente dita, a dotação de capacidades estratégicas para responder às necessidades da primeira e a construção de recursos policiais e civis (García Pérez, 2009, 73). Tratava-se, assim, de definir um “objectivo comum europeu prioritário”¹⁷⁸, em termos de capacidades e meios, susceptível de permitir à UE assumir as suas responsabilidades na prevenção de conflitos e gestão de crises.

Para o cumprimento do *Headline Goal* foi apontada a criação de uma força militar composta de 60 000 militares (cerca de 15 brigadas), com um grau de prontidão de 60 dias e sustentável por um período de um ano com capacidade para tornar as missões de Peterberg exequíveis. Os estados-membros, em regime de cooperação voluntária, deveriam conseguir estabelecer o apoio militar completo, com o comando necessário, controlo e capacidades de inteligência, a componente logística, outros serviços de apoio de combate e adicionalmente, os elementos aéreos e navais. As missões designadas para esta Força de Reação Rápida são as definidas em Petersberg pela UEO em 1992 e repetidas no Artigo 17(2) do TUE, isto é “missões humanitárias de manutenção de paz e missões de gestão de crises” (Conselho Europeu, 1999a).

No entanto, havia uma série de interpretações sucessivas desta definição legal. Na Cimeira de Colónia em Junho de 1999, o Conselho tinha declarado que estas missões incluíram *o pleno alcance de prevenção de conflitos e gestão de crises* (Conselho Europeu 1999a). Em Helsínquia, com o fim satisfazer estas missões, foi tida em linha de conta particular atenção aos meios necessários para garantir a eficácias das missões: desenvolvimento, sustentabilidade, interoperabilidade, flexibilidade, mobilidade, o comando e controlo. Mas para assegurar a plena eficácia das missões seriam não só necessários meios operacionais, como também a própria vontade política dos Estados-Membros, nomeadamente no fornecimento desses

¹⁷⁸ Esta expressão foi utilizada no Relatório Intercalar da Presidência ao Conselho Europeu de Helsínquia sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, Conselho Europeu de Helsínquia, *Conclusões da Presidência* (Dezembro 1999).

mesmos meios, e a consolidação da arquitetura institucional traçada já no Conselho de Colónia, necessária para a articulação de todos os meios disponibilizados pelos Estados-Membros à UE e assegurar uma orientação estratégica e um controlo político europeu na condução das missões Petersberg. A criação no âmbito do Conselho, de órgãos permanentes, como o COPS, o Comité Militar e o Quadro de Pessoal Militar e órgãos provisórios, a partir de Março de 2000, como um comité político e de segurança permanente provisório a nível de altos funcionários/embaixadores, o órgão provisório constituído por representantes militares dos Estados-Maiores dos Estados-Membros, que tinha como funções dispensar aconselhamento militar, conforme necessário, ao Comité Político e de Segurança provisório, e o reforço do Secretariado-Geral do Conselho por peritos militares destacados pelos Estados-Membros para prestar assistência aos trabalhos relativos à PECSD, deixava adivinhar a criação de uma verdadeira estrutura institucional no domínio da PECSD.

2.4. Conselho Europeu da Feira

Após a Cimeira de Colónia e Helsínquia terem confirmado o compromisso no desenvolvimento de novas estruturas políticas e capacidades militares mais credíveis, para a metamorfose da UE enquanto ator global, a 19 e 20 de Junho de 2000, o Conselho Europeu da Feira, marcaria a importância dos objectivos civis da UE, e dos instrumentos de *soft power* na sua estratégia global de segurança internacional. Assim, o Anexo I relativo ao Relatório da Presidência sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, no seu ponto III, acerca dos aspetos civis de gestão de crises estabelecia as áreas prioritárias nas quais a União Europeia deveria adquirir capacidades concretas: a polícia, fortalecendo o cumprimento da lei, o Estado de Direito, a administração civil e proteção civil (Conselho Europeu 2000). Com vista a reforçar e coordenar melhor os instrumentos de resposta da União e dos Estados-membros para a gestão não militar de crises foi criado um Comité para a Gestão Civil de Crises; um mecanismo de coordenação, no âmbito do Secretariado do Conselho, estabelecendo com prioridade uma base de dados sobre as capacidades da polícia civil no sentido de conservar e de partilhar informações, de propor iniciativas de capacidades e de facilitar a definição de objectivos concretos para uma resposta coletiva não militar dos Estados-membros da UE (Conselho Europeu 2000). Foi ainda elaborado um estudo baseado na experiência adquirida em crises recentes e actuais, na

competência dos Estados-membros com vista à definição de objectivos concretos no domínio dos aspectos civis da gestão de crises e identificados objectivos concretos para capacidades civis da polícia¹⁷⁹

Os Estados-membros deveriam desenvolver as forças policiais para missões internacionais e consolidar o papel da UE como *soft power* no qual a UE tem manifesta competência, e que abrangia, por exemplo, as trocas comerciais, os incentivos económicos, as intervenções de carácter humanitário, as ações de reabilitação e o reforço institucional.

3. Trajectória de uma evolução

ESDP was born of powerful historical factors.
(Howorth 2003, 7)

Desde Saint Malo, como observámos, a UE começou a perfilhar uma política *autónoma* de segurança e defesa e a redefinir o seu papel enquanto ator global no seio das relações internacionais. As Cimeiras de Colónia, Helsínquia e Nice, tal como as próprias modificações normativas no seio do TUE, começaram a desenhar um modelo ímpar nos processo de integração regional e a construção de um modelo de potência singular.

A Declaração de Laeken sobre o futuro da Europa, após o Conselho Europeu de 14 e 15 de Dezembro de 2001, surge num contexto problemático, após o 11 de Setembro, e depois do Conselho Europeu extraordinário de 21 Setembro, ter declarado que *a luta contra o terrorismo irá, mais que nunca, ser um objectivo prioritário da União Europeia* (Conselho Europeu 2001b).

Nesta Declaração é afirmado categoricamente que *o declínio da sua posição no mundo, foi aumentando a consciência de que o sonho de uma Europa forte e unida só pode ser concretizado em paz e concertação*. No mesmo documento é questionado “Qual o papel da Europa neste mundo alterado? Não deverá a Europa, agora que está finalmente unida, desempenhar um papel de vanguarda numa nova ordem planetária, o de uma potência que está em condições de desempenhar um papel estabilizador a nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos”.

¹⁷⁹ Concretamente, os Estados-Membros, cooperando voluntariamente, deveriam, como objectivo final a alcançar em 2003, estar em condições de fornecer até 5 000 agentes de polícia para missões internacionais de todo o tipo no domínio das operações de prevenção de conflitos e de gestão de crises, em resposta às necessidades específicas inerentes às diferentes fases destas operações. Dentro do objectivo das capacidades globais da UE, os Estados-Membros comprometem-se a conseguir identificar e mobilizar, em 30 dias, um número de agentes de polícia que poderá elevar-se a 1 000. Além disso, seria prosseguido, o trabalho de desenvolvimento das orientações e referências da UE em matéria de policiamento internacional.

(Conselho Europeu 2001) As aspirações da Europa enquanto potência encontram pela primeira vez expressão na Conclusões do Conselho e traduzem simultaneamente a sua responsabilidade no sistema internacional¹⁸⁰. Este documento declara também a necessidade de reforçar a capacidade operacional da UE, relativamente a sua componente quer militar quer civil, abrindo as portas à total operacionalidade da UE nas operações de gestão de crises de forma autónoma, sempre que a NATO não se encontre comprometida. A necessidade de afirmação da UE enquanto potência, declarada em Laeken, leva a um compromisso dos chefes de estado e de governos europeus na convocação de uma Convenção para debater o futuro da Europa, *procurar respostas possíveis* para delinear possíveis estratégias na afirmação do poder da Europa no contexto internacional. Desta forma, começam em Bruxelas, a ser encetados os primeiros trabalhos relativos à a Convenção sobre o Futuro da Europa, em Março de 2002¹⁸¹ que viriam a traduzir-se na elaboração de um projeto de “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa” que incorporava novas disposições relativamente à PESC, pretendendo-se um aumento de eficácia e coerência, subjacente com o desígnio de afirmar a UE enquanto ator global.

Do Tratado Constitucional, resultaram algumas inovações no domínio da política externa e defesa que merecem destaque (Howorth 2004, 492-495). Cumpre-nos assim destacar a criação do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (Arts. I-28º e I-40º n.º 4), a instituição de uma Agência Europeia de Defesa (Arts. I-41º n.º 3, III-311º, n.º 1 e 2) e a extensão das cooperações reforçadas e estruturadas ao domínio da segurança e defesa (Arts. I-41º n.º 6, I-44º, III-419º n.º 2) que introduzem uma margem de flexibilidade considerável para aqueles Estados que, possuindo níveis de ambição mais elevados e/ou apoiados em capacidades militares mais desenvolvidas, desejam empenhar-se em operações de gestão de crises mais exigentes. Digno de nota, é também a ampliação do espectro das missões da UE que passa a integrar, para além das tarefas de Petersberg, o empreendimento de acções conjuntas de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, operações de estabilização no termo dos conflitos e missões de prevenção de

¹⁸⁰ O documento refere por quatro vezes a UE enquanto potência, descrevendo as suas aspirações enquanto ator global. “Agora que a guerra fria acabou e que vivemos num mundo globalizado, e simultaneamente fragmentado, a Europa deve assumir as suas responsabilidades na gestão da globalização. O papel que deve desempenhar é o de uma potência que luta decididamente contra todas as formas de violência, terror ou fanatismo, mas que também não fecha os olhos às injustiças gritantes que existem no mundo. Em resumo, uma potência que se propõe alterar as relações no mundo por forma a que não ofereçam vantagens apenas aos países ricos, mas também aos países mais pobres. Uma potência que pretende dar um enquadramento ético à globalização, ou seja, enraizá-la na solidariedade e no desenvolvimento sustentável”, *Op. Cit.*, p.5.

¹⁸¹ Sob a liderança do ex-Presidente da República francês Valéry Giscard d’Estaing, que consegue conjuntamente com as facções mais europeístas imprimir a este fórum uma dinâmica pouco expectável no início dos trabalhos

conflitos (Art. III-309º n.º 1). Por último, e dada a sua importância na criação da defesa comum europeia, merece especial referência a inclusão de uma cláusula de solidariedade garantindo assistência colectiva (de carácter militar inclusive), em caso de ataque terrorista e catástrofe de origem natural ou humana (Arts. I-43º n.º 7 e III-329º), assim como, de uma disposição de defesa colectiva, na eventualidade de uma agressão armada contra um dos Estados-membros (Art. I-41º n.º 7) (Ferreira-Pereira 2005, 112-113).

Os sucessivos Conselhos Europeus vão discutindo e aprofundando os desenvolvimentos do trabalho da Convenção, nomeadamente no âmbito do II pilar. No Conselho Europeu de Sevilha de 21 e 22 de Junho de 2002, a UE exprimiu a vontade e confirmou estar em condições de assegurar as funções União Europeia confirmou estar em condições de se ocupar de operações de gestão de Crises, nomeadamente, conduzir a Missão de Polícia na Bósnia-Herzegovina (MPUE), que, a partir de 1 de Janeiro de 2003, iria assegurar o seguimento da operação da ONU e as funções até então desempenhadas pela NATO na Antiga República Jugoslava da Macedónia. Nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Sevilha é também reafirmado a intensificação das relações com as Nações Unidas, a NATO e a OSCE, para a construção da paz global. Na sequência das crescentes preocupações da UE contra o Terrorismo, no Conselho Europeu de Sevilha, foi também decidido aumentar o envolvimento da União na luta contra terrorismo por uma aproximação interdisciplinar coordenada *“atingindo todas as políticas da União, incluindo o desenvolvimento da PESC e tornando a PESD verdadeiramente operacional”* (Conselho Europeu 2002). Seria ainda lembrado que a PESC e a PESD podiam ter um papel fundamental na contenção desta ameaça à Segurança Europeia. As missões de Petersberg foram desenvolvendo-se tal como foram arquitectadas. De um ponto de vista legal, eles agora cobriram quase cada hipótese excepto a defesa colectiva, que permaneceria uma prerrogativa da NATO.

O ano de 2003, referido como *the crisis to catharsis*, por Anand Menon (2004) assinalou importantes desenvolvimentos no que diz respeito à Política Europeia de Segurança e Defesa, não obstante a crise resultante das inúmeras divisões no seio da União devido à crise no Iraque, e de não ser assunto em discussão quer na Convenção quer na Conferência Intergovernamental, este ano *provide grounds for optimism*

*about the potential future effectiveness of ESDP*¹⁸². O forte dinamismo iniciado em 2003 não pode ser divorciado das consequências estruturais desencadeadas pelo 11 de Setembro, nomeadamente a luta contra o terrorismo e a percepção de que o mundo pós-guerra fria encetava agora novas ameaças.

A finalização do Acordo “Berlim-Plus em Dezembro de 2002 abria caminho para as operações da União Europeia. Quando o Conselho Europeu de Salónica de Junho de 2003 conheceu as conclusões do trabalho da Convenção, a herança dicotómica entre atlanticistas e integracionistas mantinha-se, criando dificuldades aos próprios grupos de trabalho, nomeadamente o grupo de trabalho VII (ação externa) e grupo de trabalho VIII (defesa). Depois de Laeken ter reafirmado as aspirações da UE como potência, o Tratado constitucional pretendia *o reforço possível do “esboço de potência” da União, pois as divergências acerca do desígnio estratégico da UE não foram, de modo algum, ultrapassadas* (Leitão 2010, 144). Contudo para o autor. O máximo que se conseguiu foi *criar condições político-institucionais e novos instrumentos para uma maior operacionalidade da União sem, contudo, se poder vislumbrar, com um mínimo de clareza, um novo projeto* (ou um novo sentido) *para este ator global* (ibidem).

Apesar do Tratado Constitucional nunca ter entrado em vigor, e ter sido abandonado em Dezembro de 2003 fruto da rejeição por referendo, da Holanda e da França, as principais premissas plasmadas no domínio da política europeia de segurança e defesa e as recomendações do Grupo de trabalho VIII, incluindo a própria alteração semântica desta política para Política Comum de Segurança e Defesa, viriam a ser desenvolvidas de forma *ad hoc* e retomadas no Tratado de Lisboa, esboçando-se genuinamente a construção de um ator de segurança credível nas relações internacionais.

Para a afirmação desse ator no contexto internacional seria também necessário o desenvolvimento de capacidades, e o ano de 2003 assinala alguns desenvolvimentos

¹⁸² Para este autor os desenvolvimentos que se seguiram à intervenção no Iraque serviram de catalisadores da própria PCSD dado que: *“the crisis served to make explicit the various competing agendas and ambitions of the member states which previously, remain implicit, had inhibited progress toward putting ESDP into action [...] The issue of the precise nature of an EU security policy – the balance between its militar and non-military componentes and the extent of EU militar ambitions – has been clarified somewhat, with the Iraq war and its aftermath serving not only to convince sceptic of the continued utility of military force, but also to highlight both the importance of the Union possessing adequate soft security tools and the necessary limits to EU militar ambitions. Finally the conflict underlined the need for consensos among the larger member states if EU external policies were to function effectively – a need that was neither clearly perceived, nor generally accepted, beforehand. Consequently –and with the usual caveats regarding the dangers inhently volatile issue ares –there are reasons to belive that ESDP will not survive, but possible even benefit from the crisis.* “Menon, A. 2004. “From crisis to catharsis: ESDP after Iraq”. *International Affairs*, Vol. 80, n.º 4, pp. 632.

importantes dignos de registro. Primeiro, o Plano de Ação das Capacidades Europeias (EPAC) levou à criação de um projeto de grupos onde os estados membros seriam participantes ativos e através de escolha, líderes. As áreas cobertas por estes grupos seriam bastante vastas, e incluíam a renovação aérea, o transporte aéreo estratégico, salvamento em combate e vigilância terrestre. Esta nova fase dos exercícios da EPAC tentavam responder às principais lacunas existentes nas capacidades de defesa da União Europeia. Em segundo, a reunião do Conselho em Bruxelas a 17 de Novembro de 2003, acordou na criação de uma Agência que seria estabelecida em 2004. Esta agência intergovernamental definiria o desenvolvimento das capacidades Europeias no campo da manutenção de crises, promoção da cooperação das capacidades Europeias a respeito da manutenção de crises, o reforço industrial e tecnológico da defesa europeia e a criação de um competitivo mercado de equipamento de defesa, bem como atividades de pesquisa apropriadas investigação de novas tecnologias para aumentar as capacidades futuras de defesa e segurança da União Europeia. Em conjunto com a Comissão Europeia, a Agência deveria ajudar a identificar as áreas essenciais ao desenvolvimento das próprias capacidades da união europeia e ajudar a implementar políticas que reforcem a base de defesa e tecnológica da União europeia. Entre estas missões, a Agência deverá identificar as necessidades qualitativas e quantitativas para as forças tal como para o equipamento da União europeia. Em terceiro, o acordo entre Paris, Londres e Berlim, em Nápoles no final de Novembro de 2003, deixou em aberto a via para uma posição comum Europeia¹⁸³. A posição encontrada por estes três países seguia uma lógica política em vez de militar. Institucionalmente havia agora três novas vias de ação para a União Europeia. A primeira, como parte integrante de operações conjuntas com a NATO, a segunda através dos acordos “Berlin-plus” e a terceira através de operações autónomas da própria União Europeia. Em quarto lugar, depois do sucesso alcançado através da Operação Artemis¹⁸⁴, em Fevereiro de 2004, a França, a Alemanha e o Reino Unido apresentaram o denominado “*BattleGroup*” aumentado as capacidades da UE numa força de reação rápida. Dois meses depois, os ministros da Defesa da União Europeia aprovariam esta proposta trilateral e a mesma era transformada numa iniciativa

¹⁸³ O acordo entre a França, a Alemanha e o Reino Unido foi endossado pelo Conselho europeu a 12 de Dezembro de 2003. Ver António Missirolí “from Copenhagen to Brussels. European Defence: core Documentes, Volume IV” Chaillot Paper 67. Paris: EU Institute for Security Studies, December 2003, pp. 322-3

¹⁸⁴ A operação Artemis foi um sucesso. A UE conseguiu restaurar a segurança na região e um largo número de refugiados pode regressar a suas casas. Esta operação acompanhou, ainda, um desarmamento das milícias locais. A operação Artemis foi a prova que a União Europeia conseguia responder a uma situação de emergência, num período curto de tempo, num teatro de operações extremamente difícil, nomeadamente em termos de logística.

européia. De acordo com este conceito os *BattleGroups*, ou *tactical groups* eram formados por 1500 militares com os meios operacionais e logísticos apropriados e teriam um grau de prontidão de 15 dias. Na linha com a Estratégia Europeia de Segurança, estas forças seriam designadas especificamente mas não exclusivamente para dar resposta a solicitações das Nações Unidas. O objectivo era preparar 2 a 3 grupos até 2005 e 7 a 9 até 2007, preparando assim a primeira etapa de forças de resposta rápida da UE, em particular a gestão de crises nos *failed states*.

Em Junho de 2003 é aprovada a Estratégia Europeia de Segurança, intitulada *Uma Europa Segura Num Mundo Melhor* (que será objeto de análise no Capítulo III), e cuja elaboração foi também ela fortemente condicionada pela incapacidade da UE se apresentar como uma frente unida e influente na guerra contra ao Iraque, representando a primeira tentativa de criar uma doutrina europeia de segurança adaptada ao novo contexto de segurança internacional, e uma tentativa de gerar uma visão comum da ordem internacional que se impunha construir para assegurar a paz, a segurança e a prosperidade, e do papel que a UE deveria desempenhar neste respeito. (Ferreira-Pereira 2005, 116). Assim, a PESD, e nomeadamente o seu contributo na gestão de crises, tornou-se numa referência obrigatória na afirmação do papel da UE como um ator global de modo a reajustar o papel estratégico da UE com a sua capacidade económica (Gnesotto 2002, 12).

O ano de 2003 ficaria ainda marcado pela aproximação das posições defendidas por França, Alemanha e o Reino Unido, através do encontro entre Chirac, Schroeder e Blair, que decorreu a 20 de Setembro de 2003 em Berlim, onde foi reafirmada a vontade de criação de capacidades militares europeias conjuntas, autónomas e permanentes¹⁸⁵ e o avanço operacional nesta material mesmo que através do recurso às cooperações estruturadas, o que representou, segundo Howorth (2003, 6): *a significant motor in taking the EU strategy forward*.

Desde os atentados terroristas em Março de 2004 em Madrid, a UE tomou passos consideráveis em direção ao desenvolvimento de um plano coerente para ajudar a defender a Europa contra o terrorismo e redefiniu as próprias prioridades em relação à ESE. A 25 de Março de 2004 a UE emitiu a “Declaração de Combate ao Terrorismo” e em Junho de 2004, o Conselho Europeu adoptou o Plano de Ação de Combate ao Terrorismo. O plano cobriu todos aspectos da ameaça terrorista incluindo

¹⁸⁵ Contudo, o Reino Unido continuou a insistir que o Estado-Maior da UE deveria coincidir com o Quartel-General da NATO, posição contrária à defendida pelo presidente francês e pelo chanceler alemão, que pretendiam a criação de um Estado-Maior autónomo.

o financiamento, a investigação e perseguição a suspeitos de atos terroristas e controlo das fronteiras. Na base deste plano, foi também publicado o documento intitulado “Estrutura Conceptual da Política Europeia de Segurança e Defesa Dimensão da Luta Contra Terrorismo” onde se esboçou as atividades onde a ESDP poderia contribuir na luta contra o terrorismo. O documento identificou quatro áreas: prevenção, proteção, gerência de resposta/consequência e apoio a países terceiros na luta contra terrorismo. Foi também reconhecido como prioritário que para alcançar estes objectivos teria de se desenvolver as capacidades de gestão de crises a nível militar e civil, bem como uma maior cooperação com a NATO no campo do contra-terrorismo. A contenção das ameaças nuclear, biológica e química foram sublinhas com algum relevo (Tomé 2006, 26).

3.1. A PCSD no contexto do Alargamento (2004-2007)

Os sucessivos alargamentos da UE têm contribuído de forma endógena e exógena para o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa. As condições impostas pelo art. 49.º e os princípios do n.º 1 do art. 6.º do Tratado da UE e os critérios formulados em 1993, no Conselho Europeu de Copenhaga exigem *per se* uma profunda transformação das leis de um país, das instituições, das suas políticas e orientações¹⁸⁶, constituindo um factor de estabilização da paz, democracia e prosperidade a um nível quase continental. O alargamento, a condicionalidade, a política de vizinhança, os acordos de associação multilaterais ou bilaterais e as parcerias são os elementos fundamentais de uma história de sucesso (Telò 2009, 13).

No dia 1 de Maio de 2004, o quinto alargamento da UE a dez novos Estados, Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia, e em 2007 à Bulgária e Roménia, predominantemente da Europa Central e de Leste viria simultaneamente representar um avanço para a política externa europeia e a questionar novamente o desenvolvimento de uma política

¹⁸⁶ As instituições europeias criaram uma série de condições que devem imperativamente ser respeitadas para a adesão de um novo Estado-membro. Em Junho de 1993, o Conselho Europeu inscreveu nas suas conclusões, aquilo que, de seguida, chamou “Critérios de Copenhaga”. Segundo, o critério político: o Estado candidato deve possuir instituições estáveis capazes de garantir a democracia, o primado do direito, os Direitos do Homem e o respeito das minorias. No que se refere ao critério económico: o candidato deve ter uma economia de mercado viável capaz de se integrar harmoniosamente no mercado interno. Por último, o critério do acervo comunitário: o candidato tem de subscrever os diferentes objectivos políticos, económicos e no domínio monetário da União Europeia, aceitar a legislação existente e dispor de uma Administração Pública capaz de aplicar a legislação comunitária. Cumpre salientar que os critérios políticos são condição prévia à aceitação da candidatura e ao início das negociações formais. Conselho Europeu. 1993. Conclusões da Presidência. http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf.

de defesa no seio da UE¹⁸⁷. Para além de constituir um enorme desafio a nível de convergência e coesão económica, social e geopolítica, apresentava-se como um desafio à PESD e uma necessidade de debate entre as “duas culturas” predominantes no seio da PESD, a supranacional e a abordagem intergovernamental (Juncos e Pomorska 2008, 504). Mas foi com o *velho* desejo de “reunificação da Europa” e com o espírito de solidariedade subjacente a todo o projeto Europeu, que a UE pretendia delinear agora o seu futuro, pautado cada vez mais pela heterogeneidade entre os seus estados-membros.

Para os novos candidatos, especialmente as oito ex-repúblicas Soviéticas¹⁸⁸ com culturas estratégicas e realidades oriundas ainda do Ex-Pacto de Varsóvia, a PCSD apresentava-se como um desafio, e *the whole exercise was intended to try and assess what CFSP/ESDP means to the part of Europe that was “kidnapped” for almost half a century – according to Milan Kundera’s well-known metaphor from the 1980s and is now about to “return” where it belongs* (Missiroli 2002, 5). Se os novos estados-membros mostraram, desde as primeiras negociações, uma clara disposição de integrar todas as políticas da UE, nomeadamente a PESC e a PESD, e a vontade de participação no seu desenvolvimento, não deixa de ser problemático a aceitação do seu conteúdo no processo negocial¹⁸⁹. Durante esta fase, a manutenção do processo de decisão, na matriz intergovernamental, no âmbito do segundo pilar da União, facilitou a sua aceitação do *acquis communautaire*. Na verdade, os alargamentos reforçaram o intergovernamentalismo como principal matriz desta política. A manutenção do processo de decisão intergovernamental no âmbito do segundo pilar levou a que o consenso no âmbito geral da PESC/PESD, e em especial em situações de crise, se tenha tornado mais difícil de alcançar. Por outro lado, como traduzem as palavras de Simon Duke *the need to coordinate national policies seems particularly given the restricted competences of supranational actores* (Duke 2003, 30) o que levou a partilha de informação de modo informal entre os funcionários dos estados-membros em Bruxelas e a crescente *brusselisation* das políticas externas nacionais, refletindo, mesmo que involuntária uma maior comunitarização desta política.

¹⁸⁷ Simon Duke refere a este respeito, que “it was through EPC engagement with central Europe in the 1970s that the Community first found a coherent voice in external relations. The emergence of a concrete formulation of EC/EU responsibility towards central and eastern Europe was also to expand its role in external relations with more emphasis being placed on the protection of democracy and human rights.” Duke, Simon. 2003. *Beyond Enlargement: Enlargement Challenges for CFSP and ESDP*. Maastricht, the Netherlands: European Institute of Public Administration. p. 7.

¹⁸⁸ Estónia, Eslovénia, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Eslováquia e Hungria

¹⁸⁹ Verificando-se mesmo algumas tensões, nomeadamente, em relação a Malta e Chipre. Cfr. Duke, Simon. *Op. Cit.* p. 30.

Os países que por altura das negociações já haviam aderido à NATO¹⁹⁰ defendiam esta organização como principal alicerce da defesa europeia, por outro lado, os países que ainda não haviam aderido, mas aguardavam o convite¹⁹¹, rejeitavam a possibilidade da PESD afigurar-se como uma proposta ao seu novo modelo de segurança e uma alternativa à sua adesão à NATO¹⁹², dado que entendiam esta organização como a única capaz de garantir a segurança no continente europeu. Por detrás destas preocupações subjacentes ao novo modelo de segurança europeu, existiam também por parte dos novos estados-membros que o desenvolvimento da PESD resultasse na demissão por parte dos EUA da segurança Europeia e numa fragilidade das relações transatlânticas.

O processo de alargamento levantava, contudo questões mais importantes. De fato, se a cooperação efetiva e o encontro de consensos, necessários ao desenvolvimento desta política, devido à regra da unanimidade, se tinha revelado em algumas situações mesmo problemático, devido à sua própria natureza, como conseguir concertar opiniões com 27 estados-membros? Tornar-se-ia o processo de decisão ainda mais complicado? Por outro lado, não traduziria o próprio alargamento, as aspirações da UE enquanto potência, nomeadamente em relação ao Continente Europeu? É indiscutível que o alargamento a leste afetou a vários níveis a PESD, contudo as principais linhas mestras mantiveram-se. Nas palavras de Missiroli (2003, 2) *the overall spectrum of sensitivities and inclinations will change only marginally*.

Não obstante, as dúvidas por parte dos novos estados-membros, relativamente a esta política e às suas fragilidades económicas, as limitações referentes à sua defesa, e às suas capacidades militares, a maior parte destes países já se encontrava comprometido em operações de gestão de crises, em vários teatros de operações, nomeadamente sob os auspícios da OSCE e da ONU e mostrava vontade de empenhamento nas missões da UE¹⁹³. Esta vontade traduziu uma maior empatia na componente civil de gestão de crises, dado a salvaguarda e a percepção da NATO como a principal organização com capacidade de empenhamento de operações militares. Os alargamentos vieram ainda reforçar a estabilidade e a segurança na sua

¹⁹⁰ Polónia, Hungria e República Checa

¹⁹¹ Estónia, Letónia, Lituânia, Eslovénia e Eslováquia

¹⁹² Esta preferência pela NATO tornou-se ainda mais visível aquando do apoio da Polónia, República Checa e Hungria à intervenção norte-americana no Iraque através da célebre “Carta dos Oito”, este que gerou alguma desconfiança e crispação por parte dos Estados-Membros que se opunham à intervenção, nomeadamente a França e Alemanha.

¹⁹³ A Polónia e a República Checa possuíam uma sólida tradição em operações de *peacekeeping* de reconhecido mérito, e cuja experiência representou uma mais-valia para a União e em particular para a Força Europeia de Reacção Rápida. Missiroli, A. 2003. *Op. Cit.* pp. 21-22.

vizinhança mais próxima, sendo que o último alargamento contribuiu particularmente para o afirmar da *Ostpolitik*¹⁹⁴ da União, alterando algumas das prerrogativas geopolíticas no âmbito da PESD. Não deixa de ser alheio o fato do quinto alargamento, representar para a UE a afirmação enquanto *soft power*, através de mecanismos de estabilização e concomitantemente conquistar um novo *hardcore* com as capacidades militares oriundas desses países¹⁹⁵. Assim e ao contrário do que alguns autores defenderam, uma Europa Alargada não seria forçosamente mais fraca¹⁹⁶, representou novas ameaças, mas também novas oportunidades.

4. Evolução da Defesa no Quadro Jurídico do Tratado da União Europeia

4.1. Tratado de Amesterdão enquanto panacea de Maastricht

O Tratado de Maastricht consubstanciou uma mudança substancial no pensamento da política externa da União Europeia, incorporando pela primeira vez o desiderato de Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que incluiu uma política de defesa comum que poderia eventualmente conduzir a uma defesa comum. Um dos aspectos fundamentais de Maastricht foi aprofundar o caminho para uma União Europeia, marcando o início de uma nova etapa no processo de integração europeia, pois ao decidir implementar a PESC, as instituições da União Europeia passaram a estar envolvidas em áreas tradicionalmente pertencentes a cada Estado-membro.

O título V do Tratado de Maastricht instituiu um pilar de caráter intergovernamental (Disposições Relativas à Política Externa e de Segurança Comum), que se converteria no *segundo pilar* do edifício europeu, abrindo novas possibilidades políticas que despertaram grandes expectativas. Os principais

¹⁹⁴ Que significa na língua alemã “Política de Leste”, e descreve um termo usado para descrever os esforços realizados por Willy Brandt, ministro dos negócios estrangeiros e chanceler da República Federal da Alemanha para normalizar as relações com as nações da Europa de Leste, incluindo a República Democrática Alemã.

¹⁹⁵ De todos os Estados do alargamento, a Polónia era aquele que tinha forças militares de maior relevo tendo o quinto maior exército da União com cerca de 150 000 efectivos – que estavam em plena reestruturação desde 2000 – e que viria a ser uma mais-valia para o “Catálogo de Forças” da União e para o cumprimento do *Headline Goal*. Neste sentido, a Polónia contribuiu até 2007, com mais de setecentos peritos para missões civis, sendo assim o sexto maior contribuinte da União. O segundo maior exército pertencia à República Checa com cerca de 27 000 efectivos. Dados referentes a 2006 disponíveis em: Witney, Nick. 2008. “Re-energising Europe’s Security and Defence Policy”, European Council on Foreign Relations (ECFR), London.

¹⁹⁶ Vide a este respeito: Brown, D. e Shepherd, A. 2007. *The Security Dimensions of EU Enlargement: Wider Europe, Weaker Europe?* Nova Iorque: Manchester University Press.

objectivos da PESC enumerados no art. J.10 foram os seguintes: a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e integridade da União, o reforço da segurança, a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, o fomento da cooperação internacional e o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de Direito. (União Europeia 1992) Este objectivos também estavam assinalados no Art. 2º (ex-artigo B) que referia que a União pretende a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que incluía a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum. No art. 17º (ex-artigo J.7) são referidas as questões da PCSD, sendo missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento de paz. Ainda segundo este artigo, *a definição gradual de uma política de defesa comum será apoiada por uma cooperação entre os Estados-membros em Matéria de armamento.* Do conteúdo deste artigo pode-se observar a ambição de dotar a União com os meios necessários para enfrentar as novas ameaças e os novos desafios que se colocam à segurança europeia, bem como o desejo de se tornar um ator internacional coletivo coeso e forte não somente a nível económico, como também político. Contudo, os primeiros anos do Tratado de Maastricht não revelaram progressos consideráveis neste domínio, e com base nesses resultados pouco satisfatórios foram introduzidos novos elementos nas negociações da CIG de 1996, com o objectivo de introduzir no novo Tratado reformas institucionais mais efetivas.

O Tratado de Amesterdão procurou reforçar e modificar o acervo de Maastricht relativamente à PESC, não alterando contudo a sua natureza político-jurídica. Encontra-se pela primeira vez plasmado a necessidade de proteger a integridade da UE e as suas fronteiras externas, podendo a UE dispor da sua capacidade militar operacional, recorrendo aos meios da UEO (União Europeia 1997). Ainda que não haja uma coincidência perfeita entre as filiações nas duas organizações, o Tratado de Amesterdão institui que a UEO¹⁹⁷ faz parte integrante do desenvolvimento da União Europeia, transformando-a no *braço armado* ao serviço da União Europeia para instrumentalizar toda a gama de *Missões de Petersberg*. Nesse quadro, as missões de Petersberg foram incorporadas no Tratado, que

¹⁹⁷ A União da Europa Ocidental (UEO) foi fundada em 1954 pelo Tratado de Bruxelas revisto, com o propósito de se constituir como uma Organização de Cooperação para a Defesa e a Segurança a nível europeu.

concomitantemente passou a dotar a UE da capacidade de decisão necessária para assegurar o controlo político e a direção estratégica das operações de prevenção de conflitos e de gestão de crises, que incluíam missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz ¹⁹⁸ (art. J. 7 n.º 2) Assim, com o Tratado de Amesterdão, a União Europeia fica apta a projetar as missões Petersberg recorrendo às capacidades e meios da NATO.

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1999, o Conselho Europeu, que viu as suas competências serem reforçadas, tornou-se habilitado ainda a adoptar estratégias comuns relativas a determinados países e regiões, segundo o art. 13.º (3) . O Tratado de Maastricht já havia previsto nas suas disposições as ações conjuntas e as posições comuns. As estratégias comuns são definidas pelo Conselho Europeu, tal como acontece com as matérias com implicações no domínio da defesa, tomando o Conselho, em seguida, as decisões necessárias para a sua aplicação. Uma vez que se aplicam aos domínios nos quais os Estados-membros têm interesses em comum, são decididas pelo Conselho Europeu sob recomendação do Conselho e devem ser especificados os respectivos objectivos e duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-Membros. Uma vez mais, cabe ao Conselho pô-las em prática, através, nomeadamente, da adopção de ações e posições comuns, adoptadas por maioria qualificada.

As Ações comuns [artigo 14.º (4) TUE] são decididas também pelo Conselho e referem-se a situações específicas em que se considere necessária uma ação operacional por parte da União. Devem ser definidos os respectivos objectivos e âmbito, os meios a pôr à disposição da União, as respectivas condições de execução e, se necessário, a sua duração. As Posições Comuns [artigo 15.º (J.5) TUE] são adoptadas pelo Conselho Europeu e definem a posição da União em relação a questões específicas. Os Estados-membros deverão zelar pela coerência das suas políticas nacionais com as posições comuns. Os Estados-membros deverão, ainda, informar-se mutuamente e concertar-se no âmbito do Conselho sobre todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral.

¹⁹⁸ É importante aludir que a inclusão das missões de Petersberg no quadro comunitário de jurisdição, nos termos consagrados no Tratado de Amsterdão, decorreu de uma proposta apresentada pela Finlândia e pela Suécia sob a forma de um memorando conjunto, que tinha como objetivo travar o estabelecimento de uma defesa comum. Este memorando apresentado a 24 de Abril de 1996, intitulava-se “The IGC and the Security and Defence Dimension Towards an Enhanced EU Role in Crisis Management, Memorandum from Finland and Sweden”, disponível no site <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionId=rQQ6RGGDK2TvWkpQBv4pP3vDMBQz11YCdfzTpcHNcHjR3QIY3P!1446796800?docId=126141&cardId=126141> [acedido a 10 de Setembro de 2009]

Operando no quadro do Secretariado-Geral do Conselho, sob a responsabilidade do respectivo Secretário-Geral, Alto-Representante para a PESC, a Unidade tem como missão acompanhar e analisar a evolução da situação nos domínios abrangidos pela PESC, avaliar os interesses da União nessa matéria, alertar precocemente em caso de situação de crise e contribuir para a definição da política no âmbito do Conselho, através da realização de análises e da adopção mantinha-se a regra da unanimidade. O n.º 1 do art. 23.º (ex- J.13) exigia, como regra geral, a unanimidade de todos os Estados-membros. Contudo a introdução de uma cláusula de flexibilidade a que se dá o nome de *abstenção construtiva*, permitia a um dado Estado-membro abster-se numa votação do Conselho, sem que tal impedisse a deliberação por unanimidade. As abstenções dos membros presentes ou representados não impediam a adopção das decisões. O n.º 2 do mesmo artigo exige maioria qualificada para a adopção das acções e das posições comuns, para as decisões baseadas numa estratégia comum, bem como para a adopção de qualquer decisão que execute uma acção ou posição comum, mas isto apenas se nenhum Estado-Membro declarar, por razões importantes de política nacional, a intenção de se opor à adopção de uma destas decisões. Neste caso, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser adoptada uma decisão por unanimidade.

O carácter intergovernamental da representação da PESC foi acentuado: a representação da União nestas questões continuou a ser da responsabilidade da Presidência, assistida pelo Secretário-Geral do Conselho, que exerce as funções de Alto Representante para a PESC, contribuindo nomeadamente para a formulação, elaboração e execução das decisões e, quando necessário, conduzindo o diálogo político com terceiros, em nome do Conselho e a pedido da Presidência.

Outra inovação do Tratado de Amesterdão foi a introdução da figura do Alto Representante para a PESC (Artigo 26º). Essa função foi outorgada ao Secretário Geral do Conselho. As suas principais funções consistem na assistência ao Conselho em questões relacionadas com a PESC, contribuir para a sua formulação, preparação e implementação de decisões e, quando considerado adequado, actuar em nome do conselho, a pedido da Presidência, na condução de diálogo político com países terceiros. Directamente relacionada com a instituição deste cargo está a nova *Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce* prevista numa *Declaração* ao Tratado de Amesterdão. Procurando contrariar a falta de um planeamento antecipado

no domínio da *PESC*, esta estrutura, colocada precisamente sob a responsabilidade do Alto-representante para a *PESC*, visava propiciar uma análise mais aprofundada e sistemática das percepções europeias acerca dos desenvolvimentos internacionais, bem como formular opções de política que contribuíssem para um aumento da capacidade da *UE* na prevenção de conflitos e na produção de reacções efectivas aquando de acontecimentos internacionais relevantes. Esta unidade está estabelecida no secretário-geral do Conselho, sob a autoridade do Alto representante seria composta por pessoal proveniente deste órgão, dos Estados-membros, da Comissão e da *UEO*. Assim, a sua eficácia dependeria não só dos recursos humanos afectos, mas também do acesso à informação, nomeadamente a fornecida pelos serviços diplomáticos nacionais e pelas delegações da Comissão no exterior. Tornando-se numa espécie de observatório da política internacional da União Europeia. (Maganza 1998, 177)

No Tratado de Maastricht, a capacidade europeia de defesa estava prevista somente no caso de uma “eventualidade” (artigo J. 4). Com o Tratado de Amesterdão veio alterar esta possibilidade para a tornar um instrumento de fato da União e possibilitar o seu desenvolvimento (art. 18º) avançando com a ainda gestante *Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD)*. O tratado de Amesterdão introduziu certas alterações com o propósito de reforçar a capacidade da União Europeia como ator internacional e permitir à UE enfrentar situações de crise a nível mundial. Portanto um vínculo mais estreito foi estabelecido entre a UE e a *UEO*, esta última é consagrada como parte integrante do desenvolvimento da União (art. 17º). À *UEO* caberia preparar e executar as decisões e ações da União com repercussão em matéria de defesa.

O Tratado de Amesterdão vinculou ainda os Estados-membros à obrigação de atuarem de modo concertado *a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua*” por forma a firmarem a União *“como força coerente nas relações internacionais* (Art. J.1 n.º 2).

4.2. Tratado de Nice

As alterações institucionais decididas em Colónia, elaboradas em Helsínquia e concluídas em Santa Maria da Feira, tiveram a sua verdadeira consolidação com a Cimeira de Nice, em Dezembro de 2000. Nice não traria iniciativas inovadoras no plano das instituições, mas um *retorno simbólico aos sistemas de equilíbrios de*

poderes dentro da Europa, definidos em função de uma contabilidade de votos, estabelecendo para cada Estado uma medida do seu peso de votação (Vieira 2001, 47).

O Tratado de Nice, apesar de feito a quinze, foi pensado já numa Europa a vinte e cinco, e procurou de certo modo agilizar o próprio processo de tomada de decisão em matéria de política externa e de segurança comum na União Europeia. Apesar das limitações patentes desde a Conferência inter-governamental iniciada em Fevereiro de 2000, estava presente o objectivo de incrementar o voto por maioria qualificada ao Conselho e a aplicação das cooperações reforçadas a novos âmbitos de atuação. Contudo, e face às tensões evidenciadas no seio da União, a política de segurança e defesa da União não teria o protagonismo ambicionado, nem tão pouco veria emergir um compromisso de defesa comum, através do estabelecimento do recurso a este instrumento em caso de legítima defesa, apesar da mudança identitária para Política Europeia de Segurança e Defesa¹⁹⁹, o tratado de Nice não alteraria fundamentalmente o carácter da PESC. Os principais compromissos relativos à PESD não vêm tão pouco plasmados textualmente no Tratado, mas tão somente em outros documentos²⁰⁰.

Com o Tratado de Nice fica formalmente consagrada a instituição dos novos órgãos políticos e militares permanentes da UE²⁰¹, no quadro da agora denominada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), e que já tinham sido desenhados nas Cimeiras precedentes e iniciado funções durante o primeiro semestre de 2000. Ficaria ainda decidido a criação de agências autónomas que incorporariam dentro da UE as estruturas da UEO respeitantes à PESD, isto é, o Centro de Satélite e o Instituto de Estudos de Segurança²⁰², cumpre assinalar que a UEO fica com o papel residual²⁰³, Depois da UE criar capacidades para a gestão de crises e criar estruturas políticas e militares, a UEO perdeu a sua principal função e a própria justificação de revitalização do pós guerra fria. A tradução da autonomização da UE ficou também plasmada pela possibilidade dos estados-membros acionarem “cooperações reforçadas” entre si, no domínio da PESC. Segundo o art. 27º - A, *as cooperações*

¹⁹⁹ A partir do Conselho de Nice generalizou-se a denominação ‘PESD’, em substituição da anterior ‘PECSO’. No entanto, convém referir que a nova denominação não figura no texto do Artigo 17º do Tratado da União Europeia, conforme revisto em Nice, que faz apenas menção da PESC.

²⁰⁰ Nomeadamente na Informação da Presidência e Declaração relativa à Política Europeia de Segurança e Defesa, anexa ao Tratado.

²⁰¹ Nomeadamente, o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado-Maior da UE

²⁰² Estas duas agências foram criadas oficialmente pelo Conselho Europeu de Ações Conjuntas em julho de 2001.

²⁰³ Embora não esteja prevista a extinção do Tratado de Bruxelas, foram extintos os parágrafos dedicados à UEO, no âmbito do artigo 17º.

reforçadas destinam-se a salvaguardar os valores e servir os interesses da União no seu conjunto, afirmando a sua identidade como força coerente na cena internacional desde que não incidam sobre questões que tenham implicações militares ou do domínio da defesa (art. 27.º - B). Para além disso, e de modo a evitar coligações bilaterais sem a alçada da União, esta figura exige o envolvimento de, pelo menos, oito Estados-Membros (alínea g, art. 43.º TUE), deve estar receptiva à participação de todos os Estados-membros (art. 43.º - B) e só pode ser iniciada em último recurso (art. 43.º - A)²⁰⁴.

4.3. Tratado de Lisboa

O exercício da Presidência Portuguesa surge, por razões de agenda internacional e de mudanças internas em curso na própria união, num momento particularmente interessante para o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa. A 13 de Dezembro de 2007, os líderes Europeus assinaram em Lisboa, o novo Tratado da União Europeia, após vários meses de negociações da Conferência Intergovernamental. O Tratado de Lisboa, surge após o fracasso do Tratado Constitucional, mas com a plena convicção de que a União Europeia, agora alargada a 27 estados-membros não poderia perpetuar os desígnios estabelecidos em Nice.

O novo Tratado da União Europeia (TUE) e o rebatizado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)²⁰⁵, recuperam porém algumas das inovações e reformas institucionais de longo alcance do Tratado Constitucional rejeitado.²⁰⁶ Estas novas molduras legais pretendiam dotar a UE de maior

²⁰⁴ Segundo o Artigo 27.º (E) “Qualquer Estado-membro que deseje participar numa cooperação reforçada instituída nos termos do artigo 27.º (C) notificará a sua intenção ao Conselho e informará a Comissão. A Comissão apresentará um parecer ao Conselho, no prazo de três meses a contar da data de recepção da notificação. No prazo de quatro meses a contar da data de recepção da notificação, o Conselho tomará uma decisão sobre a questão, bem como sobre eventuais disposições específicas que julgue necessárias. A decisão considera-se tomada, excepto se o Conselho, deliberando por maioria qualificada dentro desse prazo, decidir suspendê-la; neste caso, indicará os motivos da sua decisão e fixará um prazo para voltar a avaliá-la”.

²⁰⁵ Anteriormente designado Tratado que institui a Comunidade Europeia.

²⁰⁶ Várias previsões do Tratado de Lisboa relativas à segurança e defesa são em larga medida decalcadas do Tratado Constitucional. A maioria dos artigos é integralmente adoptada pelo novo Tratado, confirmando a ideia que esta parte do Tratado Constitucional foi das matérias mais consensuais entre os líderes europeus durante CIG. Para Bruno Martins, “Esta questão ganha ainda mais sentido nos domínios da segurança e defesa, na medida em que o Tratado Constitucional, mais do que reconhecer *de jure* os avanços verificados pela Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) nos anos que o precederam, adoptava um conjunto de disposições que colocavam estes domínios num plano superior das preocupações europeias – no espírito, aliás, da Declaração de Laeken. Um bom exemplo disso é a inclusão de importantes artigos relativos à PESD na Primeira Parte deste documento, relativa à definição, princípios e objectivos da União”. Cfr. Martins, Bruno. 2008. Segurança e Defesa no Tratado de Lisboa. Lisboa: IEEI. Disponível no site http://ieei.pt/files/SegDefesa_brief3.pdf [accedido a 12 de Junho de 2010].

legitimidade, eficiência, transparência e coerência quer no processo de tomada de decisão, quer relativamente à própria ação externa da União.

O Tratado de Lisboa com o objectivo de alcançar uma política de defesa comum, altera a própria semântica desta Política com um enorme significado político. A alteração da designação de Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa, constituindo parte integrante da Política Externa de Segurança Comum (PESC), o que evidencia o próprio nível de ambição dos Estados-membros e da própria UE, traduzindo a assumpção formal, na letra do tratado, de que os Estados-membros têm interesses comuns de segurança e defesa e que querem desenvolvê-los em conjunto (Teixeira 2010, 24). Assim, poder-se-á dizer que o Tratado de Lisboa afecta a PCSD de duas formas. A primeira, referente à harmonização da estrutura institucional com o objectivo de facilitar as relações entre o Conselho e a Comissão em relação a questões de gestão de crises. A segunda, através do fortalecimento do papel da Europa no mundo através desta política. Para a prossecução destes objectivos, este novo Tratado abrange uma série de inovações projetadas para aumentar a coerência e as próprias capacidades da UE como um ator securitário. Além das várias mudanças institucionais, há também novos conceitos substantivos, tal como o protocolo em *estrutura permanente de cooperação*.

Contudo, os principais objectivos e mecanismos deste pilar permanecem inalterados e o impacto das reformas poderá ser ainda limitado para os mais ambiciosos nesta matéria. O carácter intergovernamental continua a ser predominante neste domínio. O princípio de unanimidade permanece uma pedra angular em matérias de cooperação de segurança e defesa na UE. Embora a União Europeia tenha tornado mais flexíveis os processos de votação no que diz respeito às decisões da PESC, permitindo que os governos se abstenham, recorrendo à votação por maioria qualificada, ou autorizando uma maioria de países a agir por iniciativa própria, a unanimidade continua a ser necessária para as decisões com implicações militares ou de defesa (Biscop e Algieri 2008, 20).

A política externa e de defesa são frequentemente e, com razão, consideradas a expressão acabada da soberania de um Estado (Ziller, 37). Em relação à União Europeia nunca se tratou de substituir as políticas de defesa dos estados-membros por uma única política de Defesa comum, ao invés da união monetária. O Tratado de Lisboa declara que *a segurança Nacional permanece na única responsabilidade de cada Estado-membro* (art. 2º). Segundo o art. 4º, é confirmado que a *União respeita*

as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-membro.

Apesar da Comunidade Europeia e da estrutura dos três pilares ter sido abolida, a PESC/PESD permanece uma área especial com provisões específicas. No entanto, a UE tornar-se-á uma entidade legal, o que cria novas oportunidades em matéria de política externa. A UE pode unir-se a organizações internacionais e convenções, sustentando o seu *efectivo multilateralismo*. O papel da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu continua muito limitado em relação à PCSD. O direito da Comissão elaborar propostas em matéria de política externa e de segurança será transferida para o novo cargo de Alto Representante de Política Externa e Segurança. A criação deste novo cargo constitui uma das principais inovações institucionais do Tratado de Lisboa. Este novo cargo irá permitir uma política externa da EU mais coerente e simultaneamente com maior visibilidade. Com a criação deste novo cargo, o comissário para as Relações Externas da UE e o Alto Representante de Política Externa e Segurança serão abolidos. Será o Vice-Presidente da União Europeia e irá presidir o Conselho para as Relações Externas da União. As funções do Alto Representante irão garantir a efectiva coordenação intra-institucional entre todos os elementos de política externa e de Defesa da União, confirmando o compromisso da UE no desenvolvimento da política de defesa. Na verdade, o Tratado de Lisboa incorpora três objectivos fundamentais à política externa da UE : dotá-la de maior unidade; maior coerência e maior eficácia e maior flexibilidade²⁰⁷.

4.3.1. O processo de tomada de decisão no Tratado de Lisboa

Apesar das várias alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no domínio da PCSD, o processo de tomada de decisão desta política manteve-se inalterado, e a unanimidade continua a ser necessária (art. 31º). O processo da unanimidade encontra-se ainda reforçado no art. 42º (3) no que concerne às decisões relativas a questões militares ou com implicações na defesa, incluindo as que digam respeito ao lançamento de uma missão em que o Conselho delibere também por unanimidade

²⁰⁷ Vide a este respeito: Biscop, Sven, and Franco Algieri (eds). 2008. "The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration." Royal Institute for International Relations. Egmont Paper N° 24, pp. 1-53. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep24.pdf> [acedido a 17 de Maio de 2010]

consolidando de certa forma, o próprio carácter intergovernamental desta política, ilustrado também pela importância do Conselho como principal órgão deliberativo. Não obstante, o próprio art. 31º do Tratado de Lisboa reitera que apesar de um Estado-membro ter a possibilidade de se abster de uma votação, e não ser obrigado a aplicar essa decisão, esse mesmo estado *deve reconhecer que ela vincula a União*. É assim através de um espírito de *solidariedade mútua* que um *Estado-Membro deve abster-se de qualquer actuação susceptível de colidir com a acção da União baseada na referida decisão ou de a dificultar*²⁰⁸. O próprio Tratado de Lisboa, no art. 31º (2) contempla algumas situações em que a maioria qualificada pode ser aplicável, nomeadamente:

- Adopção de uma decisão que defina uma acção ou uma posição da União com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objectivos estratégicos da União,
- Adopção de uma decisão que defina uma acção ou uma posição da União sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros sob sua própria iniciativa ou por iniciativa do Conselho
- Adopção e implementação de acções ou posições comuns
- Nomeação de um Representante especial

Segundo o art. 238º do TFUE, existem dois tipos de casos onde a maioria qualificada pode ser utilizada, nomeadamente nos casos em que todos os Estados-membros participem na votação e nos casos em que nem todos os estados-membros participem na votação. Em relação ao primeiro caso, partir de 1 de Novembro de 2014, quando o Conselho não delibere sob proposta da Comissão ou do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 72% dos membros do Conselho, devendo estes representar Estados-membros que reúnam, no mínimo, 65% da população da União. No segundo caso, em que nem todos os Estados-membros participem na votação²⁰⁹, e a partir da mesma data, a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho, devendo estes representar Estados-

²⁰⁸ A decisão não é adoptada, no caso de pelo menos um terço dos Estados-Membros que reúna, no mínimo, um terço da população da União, se abster.

²⁰⁹ Como é o Caso da Cooperação Reforçada.

membros participantes que reúnam, no mínimo, 65% da população desses Estados.²¹⁰ Quando o Conselho não delibere sob proposta da Comissão ou do AR, a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 72% dos membros do Conselho, devendo estes representar Estados-Membros participantes que reúnam, no mínimo, 65% da população desses Estados.

A regra da unanimidade e o carácter intergovernamental mantêm-se como características singulares no próprio desenvolvimento desta política. As pequenas alterações no processo de tomada de decisão e na votação no âmbito da Política em análise, nomeadamente nas situações onde poderá ser aplicada a maioria qualificada vem reforçar a flexibilidade que se pretende dar à PCSD, nomeadamente no quadro das parcerias e cooperação que os Estados-Membros poderão estabelecer entre si e que serão objecto de análise seguidamente.

4.3.2. *Cooperação Reforçada*

O Tratado de Lisboa confirmou a tendência de recurso à *cooperação reforçada* alargando-o ao domínio da defesa²¹¹, cujo principal objectivo seria favorecer a realização dos objectivos da União, preservar os seus interesses e reforçar o seu processo de integração. Esta prerrogativa permite que um número limitado de estados possam reforçar entre si a cooperação num domínio específico, mesmo que os restantes estados-membros não possam ou não desejem unir-se nessa cooperação. No Capítulo IV, art. 20º (1) é afirmado que os Estados-membros que desejem instituir entre si uma cooperação reforçada no âmbito das competências não exclusivas da União podem recorrer às instituições desta e exercer essas competências. Este

²¹⁰ Relativamente à minoria de bloqueio, esta deve ser composta por, pelo menos, o número mínimo de membros do Conselho que represente mais de 35% da população dos Estados-membros participantes, mais um membro; caso contrário considera-se alcançada a maioria qualificada.

²¹¹ O Tratado de Amesterdão criou a possibilidade formal de alguns Estados-membros estabelecerem entre si uma cooperação reforçada no quadro dos tratados, utilizando as instituições e os procedimentos da União Europeia. Apesar de nunca terem sido utilizadas, o Conselho Europeu considerou necessário reformar essas disposições, para as tornar menos restritivas, com vista ao alargamento da União para 27 Estados-membros. As cooperações reforçadas não faziam parte do mandato inicial da Conferência Intergovernamental (CIG), e foi o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, de 20 de Junho de 2000, que as incluiu formalmente. O Tratado de Nice tornou mais fácil a instauração de uma cooperação reforçada: o direito de veto sobre a instauração de uma cooperação reforçada de que dispunham os Estados-Membros desapareceu (com excepção da política externa), o número de Estados-Membros necessários para iniciar o procedimento passou da maioria para um número fixo de oito Estados-Membros e o âmbito de aplicação foi alargado à política externa e de segurança comum (PESC). As disposições gerais aplicáveis a qualquer cooperação reforçada foram agrupadas no Título VII do Tratado da União Europeia (Tratado UE).

O Tratado de Nice acrescentou uma nova condição àquelas já existentes: essa cooperação deveria reforçar o processo de integração da União e não deveria prejudicar o mercado interno nem a coesão económica e social da União. Além disso, não poderia constituir nenhuma restrição ou discriminação ao comércio entre os Estados-Membros nem provocar nenhuma distorção da concorrência. O Tratado de Nice fixava em oito Estados-Membros o limiar mínimo para uma cooperação reforçada, independentemente do número total de Estados-Membros após o alargamento. As cooperações reforçadas. Cfr. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_cooperations_pt.htm [acedido a 4 de fevereiro de 2010]

mecanismo ao pressupor que, os Estados-membros que pretendam intensificar a cooperação mútua aceitam agir por meio de instituições comuns, mas por outro lado os estados-membros que não participantes aceitem a utilização das instituições comuns para a realização de operações de integração diferenciada, abre caminho a uma maior flexibilidade no próprio processo de tomada de decisão no quadro da PCSD (Cremona 2009, 8).

Segundo o art. 20º (2) existem três condições para a utilização deste mecanismo: o carácter de último recurso, ou seja, a declaração formal, por parte do Conselho, de que os os objectivos da cooperação em causa não podem ser atingidos num prazo razoável pela União no seu conjunto; a participação mínima de nove estados-membros²¹²; e tramitação legal dentro institucional da UE.

A cooperação reforçada, segundo o art. 328º (1) está aberta a todos os Estados-membros desde que sejam respeitadas as eventuais condições de participação fixadas pela decisão de autorização. Mesmo àqueles, que em momento posterior, e reunidas as condições de admissibilidade. Esta abertura a todos os estados-membros é extensível à própria participação nas deliberações, mas a votação encontra-se restringida aos estados-membros participantes na cooperação, sendo que a decisão, sendo vinculativa também só se aplica a estes, segundo o art. 330º. De fato, o art. 329º (2) contempla o procedimento necessário a seguir pelos estados-membros interessados em instituir este mecanismo entre si, no âmbito da política Externa e de Segurança Comum, de referir que devem dirigir esse pedido ao Conselho, o qual transmite ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que emite parecer sobre a coerência da cooperação reforçada prevista com a política externa e de segurança comum da União, bem como à Comissão, que emite parecer, nomeadamente sobre a coerência da cooperação reforçada prevista com as outras políticas da União. O pedido é ainda transmitido ao Parlamento Europeu, para informação. Após ter conhecimento, da vontade de instituição de uma cooperação reforçada por parte de estados-membros, o Conselho delibera por unanimidade sobre a decisão de iniciar ou não a cooperação reforçada. Se deliberação em sentido contrário à cooperação reforçada, o Conselho, sob proposta do Alto Representante, pode também adoptar as medidas transitórias necessárias à aplicação dos actos já adoptados no âmbito da cooperação reforçada. Contudo, e se considerar

²¹² Mais um país do que estava estipulado no Tratado de Nice e previsto no Tratado Constitucional.

que não estão preenchidas as condições de participação, o Conselho indicará as disposições a tomar para satisfazer essas condições e estabelecerá um prazo para voltar a analisar o pedido de participação. O pedido de cooperação reforçada está ainda sujeito a aprovação por parte do Parlamento Europeu (Törö 2005, 642).

A cooperação reforçada apesar de não ser um mecanismo inovador no Tratado de Lisboa, nem específico da política de segurança e defesa, representam uma tentativa de aprofundamento da cooperação em matérias de política externa e de defesa no seio da União e de uma maior operacionalização dos próprios instrumentos ao dispor da UE, quer civis, quer militares²¹³, oferecendo assim uma maior flexibilidade. Bribosia (2007) salientou porém, uma certa ambiguidade subjacente à cooperação reforçada. Para o autor este mecanismo traduz uma certa forma de integração diferenciada institucionalizada, salvaguardando concomitantemente o desejo de alguns Estados-Membros de perseguir essa mesma integração a uma velocidade mais rápida que outros, ou estender a integração em a outras áreas. Por outro lado, vê este mecanismo como uma forma de desbloquear impasses e mesmo bloqueios no processo de tomada de decisão, especialmente em áreas onde é exigida a unanimidade, tal como a PCSD.

4.3.3. *Cooperação Estruturada Permanente*

O mecanismo da cooperação estruturada permanente é uma das grandes novidades de Lisboa, herdada do Tratado Constitucional²¹⁴, e já presente em outros domínios e políticas da UE²¹⁵. Nuno Severiano Teixeira (2008, 4), em Maio de 2008, então Ministro da Defesa, referia-se às cooperações estruturadas permanentes como *um dos quadros inovadores mais importantes, mas também mais exigentes, e um dos maiores desafios criados pelo Tratado de Lisboa.*

O que se pretendeu, através da criação desta cooperação foi fornecer às missões mais exigentes a possibilidade de serem realizadas por um conjunto de Estados-membros com capacidades militares mais adequadas e que tenham assumido

²¹³ Para mais informação sobre esta temática, vide: Cremona, M. 2009. *Enhanced cooperation and the common foreign and security and Defence policies of the EU*. Department of Law. San Domenico di Fiesole: European University Institute; Törö, C. 2005. "The Latest Example of Enhanced Co-operation in the Constitutional Treaty: The Benefits of Flexibility and Differentiation in European Security and Defence Policy Decisions and their Implementation", *European Law Journal*, Vol. 11, n.º 5, pp. 641-656.

²¹⁴ As Cooperações Estruturadas Permanentes são introduzidas, conceptualmente, no projeto de Tratado Constitucional, que a elas se refere no artigo I – 41º, no âmbito das questões relativas à política comum de segurança e defesa da União.

²¹⁵ A defesa, era aliás, o único domínio que estava excluído desta realidade.

anteriormente compromissos mais vinculativos nessa matéria. Esta introdução permite, aliás, ultrapassar as dificuldades operacionais sentidas nas operações da UE, através do *burden sharing*. A instituição desta possibilidade reflecte a própria evolução desde o nascimento da própria política, com alguns Estados-membros, com objectivos e interesses semelhantes, a unirem-se de modo voluntário à margem da própria PCSD para reforçar as suas capacidades de defesa europeias²¹⁶. Segundo o art. 42º (6) do Tratado de Lisboa, *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 no âmbito da União*. Assim, os próprios avanços na defesa europeia poderão traduzir diferentes velocidades reflexo das capacidades heterógenas dos estados-membros. Para Ana Isabel Xavier (2012, 162), a introdução deste Mecanismo no Tratado de Lisboa representa pela primeira vez na história da UE *verdadeiras dinâmicas de geometria variável, em matéria de segurança e defesa*. O que para a autora, poderá dar azo a países de primeira que têm capacidades, e países de segunda que não têm essas capacidades²¹⁷, instituindo uma espécie de núcleo duro da defesa europeia, que só um grupo restrito de países pudesse verdadeiramente aderir.

Contudo, parece-nos que a introdução deste instrumento, não pretende fragilizar os Estados com menores recursos, mas dar resposta aos principais problemas com que a UE se debatia ao nível da Defesa. O próprio enquadramento legal deste mecanismo no tratado de Lisboa, estipula a impossibilidade de veto por um Estado-membro, acerca da criação, inclusão, ou exclusão de outro estado-membro numa Cooperação Estruturada Permanente. Observa-se que o principal objectivo da UE consistiu em fornecer aos estados que, possuindo níveis de ambição mais elevados e com maiores capacidades militares, quisessem empenhar-se com outro grau de aprofundamento nas operações de gestão de crises da União, pudessem fazê-lo e

²¹⁶ A formulação mais aproximada das CEPs surgiu em 2003, quando pela “Declaração do Luxemburgo” a Bélgica, Luxemburgo, Alemanha e França propuseram um conjunto de medidas e iniciativas visando o reforço das capacidades europeias de defesa, de certa forma autonomizando-a da Aliança Atlântica. Apesar de terem sido alvo de duras críticas na altura, a maior parte destas propostas vieram a ser postas em prática no âmbito da PESD, fornecendo a base para as CEPs. Vide http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese_6-Coop_Estruturada_na_PESD.pdf [acedido a 8 de Agosto de 2011]

²¹⁷ Também para Willem F. Van Eekelen e Sebastian Kurpas, “*conceptually, ‘flexibility’ is the catch-all term for arrangements that do not include all member states. Hard-core, variable geometry, two-speed, à la carte – all are intended to take account of differences in integrative capacity or willingness to give up sovereignty concerning matters of mutual interest across national borders. Countries always teamed up in the intergovernmental sphere outside the treaties and in some important areas like the Schengen agreement their arrangements were taken over by the EU only after they had proved to be successful. Flexibility was to square the circle between solidarity and effectiveness within the Union framework*”. Cfr. Eekelen, W. e Kurpas, S. 2008. “The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is Permanent Structured Cooperation a Leap Forward for the Common Security and Defence Policy?” *CEPS Working Document*, 295, p. 2.

encorajar os Estados-membros com menores capacidades a dedicarem um maior esforço na modernização das suas capacidades militares, dotando-lhe um maior contributo na própria esfera orçamental. Dessa forma, e ao invés de haver uma maior fragmentação entre os Estados- membros – o que se pretendia era que existisse um aumento da pressão para participar nos projectos de cooperação na medida em que eleva os custos resultantes da não participação em dito mecanismo (Eekelen e Kurpas 2008, 7). Consequentemente, a implementação dos benefícios da cooperação estruturada permanente (sobretudo o desenvolvimento das capacidades militares) é estendida a todos os Estados-membros do bloco. Contudo, o próprio art. 46º (3) remete para a possibilidade de adesão posterior de outros Estados-membros que desejem participar na cooperação estruturada, através da notificação ao Conselho e AR/VP. Desta forma, este mecanismo para além de flexibilizar a PCSD traz concomitantemente um apelo ao empenhamento e desenvolvimento de novas capacidades por parte dos Estados-membros, até então afastados desta política, com vista a um grau de convergência crescente das ações dos Estados-membros. O próprio Protocolo nº4, relativo à Cooperação Estruturada Permanente estabelecida no art. 42º do TUE, reconhece que o reforço da política de segurança e defesa exigirá esforços dos Estados-membros no domínio das capacidades e que a nova fase no desenvolvimento da desta política implicará esforços resolutos por parte dos Estados-membros que a tal estejam dispostos. Apesar do alargamento a qualquer Estado-membro, o mesmo protocolo, nos artigos 1º e 2º são adiantados critérios para a entrada na Cooperação Estruturada Permanente, nomeadamente:

a) Proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa, através do desenvolvimento dos respectivos contributos nacionais e, se for caso disso, da participação em forças multinacionais, nos principais programas europeus de equipamento e na actividade da agência no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, a aquisição e do armamento (adiante designada *Agência Europeia de Defesa*);

b) Ser capaz de fornecer, o mais tardar em 2010, quer a título nacional, quer enquanto elemento de grupos multinacionais de forças, unidades de combate especificamente treinadas para as missões programadas, configuradas em termos tácticos como um agrupamento táctico, com os respectivos elementos de apoio, incluindo o transporte e a logística, que estejam em condições de levar a cabo as missões, num prazo de 5 a 30 dias, designadamente para responder a pedidos da

Organização das Nações Unidas, e que possam estar operacionais por um período inicial de 30 dias, prorrogável até 120 dias, no mínimo.

Para alcançar este objectivos os Estados-membros que participem na cooperação estruturada permanente comprometem-se a cooperar ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa e no sentido de garantir que os Estados-membros participantes tomem as medidas necessárias para colmatar as lacunas constatadas no âmbito do *Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades*, a harmonizar os seus instrumentos de defesa, e elaborar medidas concretas para reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de colocação das suas forças no terreno, identificando, designadamente, objectivos comuns em material de projecção de forças, e participar, se for caso disso, no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa (Eekelen e Kurpas 2008, 5).

Sven Biscop e Jo Coelmont (2010, 3-4) apontaram novos caminhos no debate para a definição de critérios, procurando conciliar a *inclusividade* com a *flexibilidade*. Para estes autores, a Cooperação estruturada Permanente deve ser entendida como um instrumento da PCSD, ao dispor dos Estados-membros e não como um objectivo da própria política *per se*. Se observadas na óptica meramente instrumental, os próprios critérios de adesão não seriam um entrave ao maior envolvimento por parte de alguns estados-membros, mas a subscrição de *compromissos de participação* que cada país individualmente e após análise das suas capacidades reais poderia definir para a participação em determinada operação²¹⁸. O que se pretende, de certa forma, é a substituição de *critérios quantitativos de entrada* por *obrigações de garantir, num prazo pré-fixado, determinados resultados*, escolhidos em função da forma como cada Estado-membro pretende contribuir tendo em vista o objectivo de dar à UE a capacidade de organizar colectivamente eventuais intervenções militares no futuro.

²¹⁸ Esta nova metodologia de abordagem ao assunto encontra-se também no “Position Paper”, subscrito pela Bélgica, Polónia e Hungria. Estes três países consideram que “*In the current and the budgetary context ever fewer nations will still be capable to develop such capabilities individually. The synergies that can be attained through PESCO, should ultimately lead to a more efficient spending of the available defence budgets. A better cooperation should also eliminate the current duplications and identified shortfalls with regard to defence capabilities*” Desta forma, o documento conclui que “*Permanent Structured Cooperation provides the framework that can help EU Member States to better cooperate to further develop a credible security and defence policy. In this respect, a political agreement should first be reached on the added value, the basic starting points and objectives of this framework. In this way, we could pave the way for their technical completion, such as the proper definition of the criteria. PESCO shall lead to concrete progress in terms of development and deployability of capabilities. This will undoubtedly require far-reaching efforts, the political responsibility of which rests with the Member States. It is in our interest to involve all Member States wanting to do so in this process.*” Conselho da União Europeia, Presidência Belga. 2009. Position Paper by Belgium, Hungary and Poland on Permanent Structured Cooperation. Bruxelas. Conselho da União Europeia Disponível no site <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/0/50/29/09/Docs-Textes/CoopStructPsdPap-BeHuPl1006b.pdf> [acedido a 2 de Fevereiro de 2011]

Não obstante a ideia de evitar critérios quantitativos, Biscop e Coelmont não excluem a alocação mínima para 2% do PIB para a defesa, o equilíbrio entre custos com o pessoal, a operação e investimento e a capacidade de projecção das forças em cerca de 40% e ter efectivamente 8% dessa força projectada²¹⁹. Não obstante, os autores apelarem para uma abordagem de longo prazo, dadas as dificuldades nas questões orçamentais, orientada para resultados tangíveis (ibidem, 6).

Este mecanismo pretende simultaneamente, evitar a duplicação e a fragmentação nas áreas da defesa, evitando a dispersão dos orçamentos militares mais baixos para capacidades de dimensão questionável, prejudicando o desenvolvimento de uma maior capacidade de intervenção, ao nível da própria ambição da UE. A instituição deste mecanismo implica uma revisão e identificação por parte dos Estados-membros das suas capacidades, das quais não irão abdicar de manter a um nível exclusivamente nacional, não obstante, ficarem sujeitos a uma interdependência sob uma clara perspectiva de interesse colectivo, com a contrapartida da obtenção de uma mais-valia dos seus interesses nacionais.

4.3.4. Alargamento das Missões Petersberg

O tratado de Lisboa alarga o leque de missões nas quais a União pode utilizar meios civis e militares (art. 43.º) – originariamente conhecidas como “Missões Petersberg” – categorizando, pela primeira vez, a tipologia das missões. O alargamento do âmbito de intervenção das missões civis e militares reflete também a pretensão da UE em afastar alguma discordância por parte de alguns Estados-membros, relativamente ao conteúdo preciso das operações realizadas no âmbito da política de segurança e defesa²²⁰. A extensão das missões por parte da UE corresponde ao objectivo de institucionalização das medidas previstas no quadro da própria Estratégia Europeia de Segurança de alargamento da participação da União em diversos cenários, nomeadamente pré e pós-conflito (Angelet e Vrailas 2008, 36).

²¹⁹ Relativamente ao primeiro critério (2% do PIB), atualmente, apenas a França, a Grécia, o Reino Unido, e a Bulgária cumprem esta rácio. Referentemente ao segundo critério, os constrangimentos orçamentais conjugados com a redução de pessoal não permite a aplicação da rácio estipulada em (50/25/25 – pessoal/operação/investimento). Por fim, e referente ao último objetivo, somente o Reino Unido e a Irlanda cumprem este critério, estando a média europeia cifrada nos 3,7%.

²²⁰ No âmbito da PCSD, o Reino Unido tem uma leitura mais restritiva da natureza das missões enunciadas, defendendo que a União só se deverá envolver em conflitos de fraca intensidade. Ao contrário da visão britânica, a França considera que os termos das operações previstas pela PCSD permitem à União o envolvimento de qualquer tipo de intervenções, nomeadamente as mais exigentes ao nível militar e aos conflitos de alta intensidade. Terpan, Fabien. 2010 *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*. Paris: La Documentation Française, p. 92.

O Tratado de Lisboa deixou de empregar o termo “missões *Petersberg*”, para referir agora *acções 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, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos* (art. 43º). Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusivé mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território. Desta forma, o novo enquadramento jurídico para além de alargar o domínio das *velhas* missões de Petersberg, enquadra novas operações militares da União Europeia que passam a incluir todas as missões, mesmo *as mais exigentes*, excepto a defesa colectiva territorial, que continua a ser responsabilidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte. A menção específica do tipo de missões pretende de certa forma atenuar possíveis divergências sobre o seu espectro e alcance, que poderiam ocorrer fruto da adesão de novos países no seio da UE (Biscop e Algieri, 2008, 8). Com a nova moldura legal, a execução das próprias missões sofre alterações. O Conselho que define os objectivos e as modalidades gerais de execução dessas missões passa a poder delegar a execução de uma missão num grupo de Estados-membros que o desejem e que disponham dos meios civis e militares necessários para a realização da missão, através da Cooperação Estruturada Permanente, como observámos. Por outro lado, o art. 42º (3) reconhece a intervenção eventual das forças multinacionais na execução da PCSD. Estas forças resultam da aliança militar entre determinados Estados-membros que decidiram associar as suas capacidades, os seus equipamentos e os seus efectivos²²¹.

Segundo o art. 28º (1) do tratado de Lisboa, o Conselho é o órgão responsável pela definição dos respectivos objectivos, âmbito, os meios a colocar à disposição da União e condições de execução respectivas e, se necessário, a duração da missões da UE²²². As decisões tomadas pelo Conselho assumem um carácter vinculativo para os Estados-membros nas suas tomadas de posição e na condução da sua acção, segundo

²²¹ As principais “Euroforças” são:

- a **EUROFOR**, que reúne forças terrestres de Espanha, França, Itália e Portugal;
- a **EUROCORPS**, que reúne forças terrestres da Alemanha, Bélgica, Espanha, França e Luxemburgo;
- a **EUROMARFOR**, que reúne forças marítimas de Espanha, França, Itália e Portugal;
- o **Grupo Aéreo Europeu**, que reúne forças aéreas da Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido.

²²² Em caso de se verificar alteração de circunstâncias que tenha um efeito substancial numa questão que seja objeto de uma decisão desse tipo, o Conselho procederá ainda à revisão dos princípios e objetivos da decisão em causa e adotará as decisões necessárias.

o art. 28º (2)²²³. Relativamente à execução de uma missão, o Conselho, Segundo o art. 42º (5) pode ainda *confiar* a realização de uma missão, no âmbito da União, a um grupo de Estados-membros, a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses. Esta opção tornar-se-ia conhecida por *Entrustment*, e constitui de certa forma *a hybrid model of a “lead-nation” concept within the EU’s institutional framework*, isto é o enquadramento do planeamento e controlo das missões por um país líder, que terá toda a gestão das estruturas de commando (Angelet e Vrailas 2008, 32). Adicionalmente, para a contribuição da agilização do processo das missões da UE, encontra-se a possibilidade de criação por parte do Conselho, através de maioria qualificada, e por proposta do Alto Representante, de um financiamento de carácter urgente das missões, plasmado no art. 41º (3), indispensável para a celeridade do processo de tomada de decisão e planeamento da operação²²⁴

Concluindo, o alargamento das missões Pestesberg traduzem uma vez mais a flexibilidade que a UE pretende conferir à própria PCSD, contribuindo para uma maior operacionalização das missões civis e militares.

4.3.5. Agência Europeia de Defesa

A Agência Europeia de Defesa (doravante AED), implementada através da Acção Comum do Conselho 2004/551/PESC, de 12 de Junho de 2004²²⁵ e alterada pela Acção Comum 2008/299/PESC do Conselho de 7 de Abril de 2008²²⁶ foi qualificada como *um importante elemento do desenvolvimento de recursos militares europeus tornando-os mais flexíveis e eficazes*²²⁷. No quadro do Tratado de Lisboa, a Agência Europeia de Defesa viu o seu papel reforçado através da sua própria institucionalização. Cumpre-nos mesmo referir que a Agência de Defesa é a única agência criada no âmbito da União Europeia referenciada pelos Tratados, o que lhe concede um estatuto singular entre esse tipo de órgãos da União (Cats e Orosco 2008,

²²³ Contudo, segundo o art. 28º (4), e face a uma necessidade imperiosa decorrente da evolução da situação, e na falta de revisão da decisão do Conselho os Estados-membros podem tomar com urgência as medidas que se imponham, tendo em conta os objetivos gerais da referida decisão. Os Estados-membros que tomarem essas medidas, informarão imediatamente o Conselho, desse fato.

²²⁴ À semelhança do Mecanismo Athena, existem contudo limitações para a sua utilização, nomeadamente no que diz respeito à empregabilidade somente em atividades preparatórias.

²²⁵ Cfr. Conselho da União Europeia. 2004 Acção Comum 2004/551/PESC do Conselho de 12 de Junho de 2004 relativa à criação da Agência Europeia de Defesa. Bruxelas: JO L 245 de 17.7.2004, p. 17.

²²⁶ Cfr. Conselho da União Europeia. Acção Comum 2008/299/PESC do Conselho de 7 de Abril de 2008 que altera a Acção Comum 2004/551/PESC relativa à criação da Agência Europeia de Defesa. Bruxelas: L 102 34 12.4.2008, p. 34.

²²⁷ Já no Conselho Europeu de Salónica, previa que os órgãos competentes do Conselho empreendessem as acções necessárias para a criação, em 2004, de uma agência intergovernamental no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos.

428). Segundo o art. 42º (3), compete à AED identificar as necessidades operacionais, promover as medidas necessárias para as satisfazer, contribuir para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa, participar na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e prestar assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares. (Conselho da União Europeia 2008)

O reforço da importância dada à Agência Europeia de Defesa pelo Tratado de Lisboa, bem como a sua dependência direta do SG/VP, sob autoridade do Conselho e a maior dotação orçamental²²⁸, constituíram factores significativos para o desempenho futuro da União Europeia, enquanto ator global, nomeadamente no desenvolvimento das suas capacidades e na criação de uma base industrial de defesa europeia. Importa também referir que o sector da defesa e do aeroespacial ficaram de fora do Mercado Único nos sucessivos tratados. A AED é assim instituída como um mecanismo de cariz intergovernamental que promova a harmonização das necessidades militares, criando as economias de escala fundamentais à sustentação de uma base comum de indústrias de defesa entre os estados-membros da UE (Teixeira 2010, 27).

A AED integra o *braço de investigação* e tem estabelecido as prioridades para o conjunto dos Estados-membros. A missão da AED, segundo o art. 45º do Tratado de Lisboa, é:

- Contribuir para identificar os objectivos de capacidades militares dos Estados-membros e para avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades;
- Promover a harmonização das necessidades operacionais e a adopção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis;
- Propor projectos multilaterais para cumprir os objectivos em termos de capacidades militares e assegurar a coordenação dos programas executados pelos Estados-Membros, bem como a gestão de programas de cooperação específicos;
- Apoiar a investigação em matéria de tecnologia de defesa, coordenar e planificar actividades de investigação conjuntas e estudos de soluções técnicas que dêem resposta às necessidades operacionais futuras;

²²⁸ Em 2008, o Conselho Europeu aumentou de 22 para 32 milhões de euros o seu orçamento. E manteve esta ordem de valores até 2011. Conselho da União Europeia. 2011. *PRESSE 458 PRESS RELEASE 3130th Council meeting*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

- Contribuir para identificar e, se for caso disso, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa e para aumentar a eficácia das despesas militares²²⁹.

Como observado, a AED desempenha três funções principais, a saber: o desenvolvimento das capacidades militares e operacionais; o aumento dos orçamentos militares dos Estados-membros da UE; e uma possível superação das restrições orçamentais vividas pelo sector da Defesa e estabelecimento de parcerias e projectos de cooperação entre os Estados-membros.

Segundo o art. 45º (2), a AED, deliberando através de maioria qualificada, terá também a responsabilidade de *avaliar o cumprimento de critérios por parte dos Estados-membros*, e este é talvez o aspecto mais inovador do Tratado de Lisboa, uma vez que os países comprometem-se vinculativamente. Segundo o art. 3º do Protocolo Relativo à Cooperação Estruturada Permanente, a AED fará uma avaliação regular dos contributos dos Estados-Membros participantes em matéria de capacidades, apresentando um relatório sobre o assunto pelo menos uma vez por ano. Esta avaliação poderá ainda base às recomendações e às decisões do Conselho. Mesmo assim, continua a ser essencial definir os interesses nacionais.

O Tratado de Lisboa confere ainda um relevo significativo à AED, num caminho coerente do desenvolvimento da Base de Sustentação Logística Europeia²³⁰, organizada como instrumento de apoio, eficiência e autonomia à PCSD, na sua capacidade de resposta às ameaças à segurança e à defesa entendidas em sentido lato. Interessa realçar este novo desenvolvimento porque pode proporcionar desafios mas também oportunidades para a indústria ligada à segurança e à defesa dos Estados-Membros (Wogau, 2009). Em jeito de conclusão poder-se-á afirmar que a institucionalização da AED no Tratado de Lisboa e o reforço das suas capacidades tiveram subjacentes dois objectivos principais: a promoção da coerência em vez da fragmentação no seio da PCSD e a integração dos aspectos operacionais e a própria

²²⁹ A Acção Comum que institui a AED, definia como sua principal missão “*apoiar o Conselho e os Estados-membros nos seus esforços para aperfeiçoar as capacidades de defesa da União Europeia na área da gestão de crises e apoiar a PESC na sua actual configuração e na sua evolução futura*”. Para cumprir esta missão, a AED deveria actuar nos seguintes domínios principais:

- Desenvolvimento das capacidades de defesa no domínio da gestão de crises
- Promoção e reforço da cooperação europeia em matéria de armamento
- Empenhamento no reforço da DTIB e na criação de um mercado europeu de equipamentos de defesa competitivo a nível internacional
- Reforço da eficácia da Investigação e Tecnologia (I&T) europeia no sector da defesa.

²³⁰ Nomeadamente no que diz respeito à criação de um mercado europeu do equipamento de defesa e de uma base tecnológica e industrial de defesa.

capacidade de aquisição e desenvolvimento de capacidades, suprimindo o *expectations-capability gap*²³¹.

4.3.6. Cláusula de Assistência Mútua e Cláusula de Solidariedade

Uma das disposições mais importantes introduzidas pelo Tratado de Lisboa no âmbito da PCSD, foi a Cláusula de Solidariedade e de Assistência Mútua ambas respeitantes à solidariedade entre os Estados-membros, no campo da segurança e defesa. A utilização de capacidades militares para a implementação e aplicação de missões civis, deve-se em grande parte à conotação de segurança atribuída aos valores partilhados da UE, tal como solidariedade e auxílio mútuo entre Estados-membros. A solidariedade, constitui um das jóias da coroa de integração europeia²³². Na área de segurança e defesa, a solidariedade adquiriu uma nova dimensão legal, como resposta às novas ameaças. Apesar do surgimento deste novo paradigma, estas cláusulas refletem também o dilema do colectivo versus individual, da união versus estado-soberano subjacente ao processo de desenvolvimento da PCSD. Apesar do carácter marcadamente intergovernamental e da responsabilidade dos estados-membros na implementação desta política, a centralidade de Bruxelas, pelo menos em teoria, do processo de tomada de decisão e da arquitetura institucional parece ser já uma evidência. Contudo o maior aprofundamento da cooperação no sentido de alguma integração desta política levantou o paradoxo da conflitualidade entre a identidade (Europeia versus nacional). Com vista a assegurar a da coerência e da coesão no campo da segurança e defesa, o tratado de Lisboa assumiu o princípio de solidariedade e de Assistência Mútua.

Desde logo, o Tratado de Lisboa esboça em termos gerais uma cláusula de segurança colectiva, evocativa até certa medida, do enunciado da cláusula relevante do Tratado de Paris que instituiu a União da Europa Ocidental. No Artigo 42 (7) do Tratado de Lisboa, a denominada “assistência mútua e cláusula de auxílio” ou “cláusula mútua de defesa”. Preocupa-se com a solidariedade em caso de agressão armada e abrange a obrigação coletiva dos Estados-Membros auxiliarem-se no caso

²³¹ Cfr. Schmitt, Burkard. 2005. “Armaments cooperation in Europe.” *European Union Institute for Security Studies* (Schmitt, Burkard: Armaments cooperation in Europe, the European Union Institute for Security Studies, p. 7.

²³² No contexto do Tratado anterior (TCE), o princípio de solidariedade foi principalmente associado com o mercado interno, coesão económica e social, e relações industriais. Como tal, provou ser fundamento no desenvolvimento do conceito de ‘Europa social’. No Tratado de Lisboa a solidariedade mútua aparece no Artigo 67 (2) emoldurando uma política comum em asilo, imigração e controlo fronteiras externa, o Artigo 122 contempla o auxílio financeiro em casos de dificuldades severas causadas por desastres naturais ou ocorrências excepcionais e Artigo 194 reafirma a solidariedade da União no que concerne aos assuntos energéticos.

de ataque em seu território dispondo seus ativos militares. De acordo com o mesmo artigo “se um Estado membro vier a ser alvo de uma agressão armada no seu território, os outros Estados membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51º da Carta das Nações Unidas”. A cláusula de assistência mútua altera assim a própria lógica tradicional dos Tratados da UE. Para *Instead of transferring competence to the Union, it creates responsibilities which exist purely between the Member States. When it comes to the implementation of these obligations, it is expressly understood that the EU or its institutions play no part in it* (Tiilikainen 2008, 14). Por certo, essa cláusula, tal como o Artigo 5º do Tratado de Washington, não inclui a referência crucial aos meios militares, expressa no Tratado de Paris, e subordina-se às obrigações dos membros da Aliança Atlântica, no quadro da qual são supostas estar asseguradas as obrigações dos membros da União da Europa Ocidental, bem como aos limites impostos a um pequeno número de Estados, nomeadamente a Áustria, a Finlândia, a Suécia e a Irlanda, pelo estatuto de neutralidade, protegendo assim o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados Membros da UE²³³. Para além de proteger a especificidade da política externa e de defesa de alguns estados-membros, esta cláusula advoga ainda na sua parte final o respeito pelos compromissos assumidos no quadro da NATO, e a primazia desta instituição enquanto “fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar”. Salvaguardando-se, assim, o papel da NATO na arquitetura de segurança europeia. No protocolo relativo ao art. 42º do TUE é reafirmado que a política da União, não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêm a sua defesa comum realizada no âmbito da NATO, e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito. Estas ressalvas procuram atender às especificidades dos países neutrais e concomitantemente dos países com tradição atlanticista, mas não abdicando desenvolvimento da vertente militar no seio da UE.

A inclusão desta cláusula no Tratado reflete uma realidade emergente, na medida em que prevê que todos os Estados Membros prestem auxílio ao Estado Membro afectado, a cláusula contribui para uma maior autonomia da UE nesta área,

²³³ Conhecida como “cláusula irlandesa” e instituída desde o Tratado de Maastricht, esta cláusula previne a aplicação de normas da UE com implicações na área da defesa a Estados-membros com tradição de neutralidade, como a Irlanda (que emprestou o nome), a Áustria, a Finlândia e a Suécia.

no sentido em que seria impensável que a União Europeia ficasse impávida se um dos seus Estados membros fosse invadido ou objecto de uma agressão externa. Não obstante esta inovação, da interpretação legal da cláusula observa-se uma obrigação intergovernamental, em vez de uma competência adicional à própria UE, dado que se observa a inexistência de provisões processuais para a implementação desta obrigação, pode-se concluir que a sua implementação terá de ser acordada unicamente entre os estados-membros.²³⁴

A cláusula de solidariedade constante no art. 222º do Tratado de Lisboa²³⁵ assinala que *a União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana*²³⁶. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros²³⁷. De facto esta prerrogativa abre portas a um verdadeiro espírito de solidariedade e altruísmo entre os Estados-membros, num domínio marcadamente intergovernamental, onde o pilar soberania dos estados esteve presente.²³⁸

Segundo esta cláusula, os estados-membros tem a obrigação de fornecer ajuda e assistência, e deverão ser os únicos a decidir, exatamente o que poderão oferecer, após deliberação interna (nacional). Teoricamente, a UE como um todo não deverá ser envolvida, uma vez que a aplicação desta cláusula depende sempre de um pedido

²³⁴ Mas para Teija Tiilikainen “*Nevertheless, even for the sake of the character of the Common Foreign and Security Policy, it is probable that the key CFSP actors would play some role in preparing the implementation of the obligation. The letter of the obligation calls for aid and assistance to other Member States in situations involving armed aggression. However, taking the obligation’s EU context into account, one cannot entirely exclude the possibility of invoking it in a serious threat other than actual armed aggression. This would be achieved on the basis of consensus between the Member States and it would observe international rules governing the use of force and, especially, Article 51 of the UN Charter. Similar flexibility would seem to apply to the nature of assistance expected of the Member States. The prevailing political and military security environment during the invocation of the mutual assistance clause, as well as the threat which triggered the implementation, would be elemental with regard to the character of assistance expected of the Member States*”. Tiilikainen, T. 2008. *The Mutual Assistance Obligation in the European Union’s Treaty of Lisbon*. Publications of the Ministry for Foreign Affairs of Finland, p. 19.

²³⁵ Esta prerrogativa também já vinha mencionada nas Declarações aos artigos I-43 and III-329 do Tratado Constitucional da UE.

²³⁶ A UE adoptou, enquanto declaração política, a Cláusula de Solidariedade em Março de 2004, imediatamente após o atentado de Madrid, que por sua vez fora elaborada entre 2002-2003 no contexto do grupo de trabalho (de defesa) da Convenção Europeia. Cfr. Ekengren, M. 2007. *Terrorism and the EU: the Internal-External dimension of security*. In Spence, D (ed), *The European Union and Terrorism*,. London: John Harper Publishing, p. 39.

²³⁷ De acordo com o artigo 51 da Carta das Nações Unidas “*Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais*”.

²³⁸ “Solidarity, however, means different things to different people (and governments). For some, solidarity is measured by how much support flows to a country in need. For others, solidarity means everyone doing their own ‘homework’ to avoid the need for assistance in the first place. Still others believe that solidarity against today’s risks and threats is best pursued outside of EU frameworks. As long as solidarity remained a rhetorical device in the EU context, such differences could be tolerated. Now that solidarity has been established as a legal concept in the case of the Solidarity Clause, such differences need to be reconciled.” Myrdal, S., & Rhinard, M. 2010. *The European Union’s Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Swedish National Defence College, p. 1.

das autoridades políticas do país afectado e está dependente da apresentação de uma proposta conjunta do Alto Representante e da Comissão Europeia como resposta por parte de um estado-membro. O objectivo desta cláusula é prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros; proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista; prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista; Prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de catástrofe natural ou de origem humana (Myrdal e Rhinard 2010, 5).

Da análise desta cláusula cumpre sublinhar que a mesma não constitui um pacto de Defesa colectiva tal como o art. 5º do Tratado de Washington.²³⁹ Apesar de alguns autores defenderem que o artigo 222º contém um compromisso político de defesa colectiva (Missiroli, 2004), a UE conforme afirma o relatório sobre as negociações do Tratado Constitucional, reafirma que “Não se trata de uma cláusula de defesa colectiva que implique uma obrigação de assistência militar”. Aplicar-se-ia a ameaças provenientes de entidades não estatais. Por outro lado, só a pedido das autoridades civis do país em causa seria prestada assistência na gestão das consequências de um ataque²⁴⁰. O que parece mais relevante nesta análise do Artº 222º é o código de conduta da UE de alianças tradicionais militares inter-governamentais. Constitui um compromisso expresso dos Estados-Membros de auxílio mútuo. A cláusula de solidariedade aparece desenhada no tratado de Lisboa como forma de racionalizar respostas coletivas às novas ameaças, contribuindo concomitantemente para o aumento da segurança interna da UE. Contudo, é claro que o art. 222º não representa uma cláusula na defesa da integridade territorial da UE, embora não se possa negligenciar que a segurança interna tem-se tornado dependente da segurança externa nos últimos anos. O próprio programa de Estocolmo fez referência explícita à cláusula de solidariedade referindo que “a União deve basear os seus trabalhos na solidariedade entre Estados-Membros e fazer pleno uso do art.

²³⁹ 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 ação 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 as 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.

²⁴⁰ Secretariado. 2002. CONV 461/02 CONVENÇÃO EUROPEIA. Bruxelas, 16 de Dezembro de 2002 (19.12) (OR. fr) CONV 461/02.

222^o241. Reafirmando o papel do Conselho Europeu e a “prioridade que atribui ao desenvolvimento de um espaço de liberdade, segurança e justiça” como uma ferramenta importante para realizar o objetivo de uma 'Europa que protege' as vidas e segurança de seus cidadãos.

O Programa de Estocolmo também considera essencial a cooperação judicial em questões criminais e a cláusula de solidariedade pode ser utilizada concomitantemente com outras bases legais e a adoção de legislação civil. Com esta base legal, ressalva-se a possibilidade do desenvolvimento de novas propostas legislativas que visem proteger populações civis por cooperação. A Cláusula de Solidariedade serve assim, como um exemplo concreto da interconexão entre segurança interna e segurança externa, entre atores e instrumentos PSCD e JAI, entre as componentes civis e militares.

A implementação da cláusula de solidariedade sobre o art. 222^o não é diferente da inicialmente proposta pelo Tratado Constitucional, onde as instituições da UE e os estados-membros deveriam agir em conjunto num espírito de cooperação. As regras de execução, pela União, da cláusula de solidariedade são definidas por uma decisão adoptada pelo Conselho, sob proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. O Conselho delibera por maioria qualificada à exceção de que essa decisão envolva o uso de recursos militares e assim tenha implicações no domínio da Defesa. Outros actores no processo deverão também envolver o recente Comité Permanente de Segurança Interna (COSI), (art. 71^o) que tem como objectivo assegurar que a cooperação operacional fosse promovida e reforçada no quadro da UE. O Tratado mandata o COSI – a par do Comité Político e de Segurança (COPS) – a apoiar o Conselho, em conformidade com a “Cláusula de Solidariedade”, em coordenação das ações operacionais de segurança interna (cooperação policial e judicial em questões criminais) mas não seriam envolvidos na preparação de legislação nem das operações.²⁴²

²⁴¹ Esta nova fase ficaria marcada, também, pelo lançamento, em 2009, do Programa de Estocolmo, que define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional (2010-2014) no espaço de liberdade, segurança e justiça. Afirmando que continuam a ser válidas as principais prioridades temáticas definidas na anterior estratégia, o Programa de Estocolmo vem reiterar que a ameaça do terrorismo continua a ser séria e está em permanente evolução. Conselho Europeu. (2009). *Programa de Estocolmo — Uma Europa Aberta e segura que sirva e proteja os Cidadãos*. Bruxelas: Conselho Europeu. Disponível no site: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pt:PDF> [acedido em 4 de Fevereiro de 2010]

²⁴² Além do mais, em caso de uma resposta militar, o Comité Político de Segurança (COPS) seria autorizado pelo Conselho para tomar decisões relacionadas ao controlo político e direcção estratégica da operação. (art.222. 3) Neste caso também, o Presidente do COPS participaria no Comité de Representantes Permanentes II (COREPER II, composto pelos embaixadores, que trata dos assuntos com carácter político, comercial, económico ou institucional), que seria responsável para a preparação de actos legislativos. (art. 240^o)

Relativamente à execução desta cláusula, a Comissão Europeia e Alto Representante comprometeram-se a apresentar uma proposta²⁴³. Assim é expectável que a Comissão estabeleça nos próximos tempos, os elos necessários entre os vários sectores e a cooperação em termos de crises, e se venham a verificar iniciativas operacionais coordenadas (Comissão Europeia 2010b, 6).

Contudo ainda nenhuma destas provisões foi invocada, como tal, tudo o que se tem dito será sempre no domínio especulativo²⁴⁴. Além desta falta de aplicabilidade, estas cláusulas, principalmente, a cláusula de solidariedade remontam para um aspecto essencialmente simbólico, sendo questionadas se tratam efetivamente de dispositivos legais ou de meros enunciados de princípios políticos, apontado o caminho a seguir pela União Europeia. Esta definição conceptual reveste-se da maior importância, dado a possibilidade de condicionamento do próprio controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça Europeu (Angelet e Vrailas 2008, 30-31).

4.4. Conclusão

Pode concluir-se que a evolução da PCSD revelou-se surpreendente, apesar dos mais cépticos continuarem a afirmar que ainda há um longo percurso a percorrer neste domínio. A UE tem dado passos sólidos e, de certa forma, céleres no sentido da *europeanization* da segurança e defesa, o que parece traduzir as ambições dos Estados-membros, e da UE no seu conjunto, na afirmação de um ator global no sistema das relações internacionais. Cumpre sublinhar que o fim da Guerra Fria tinha trazido novos dilemas à Europa e a percepção de que a aliança transatlântica se encontrava ela mesma num momento de transição, dada a alteração na hierarquia das prioridades dos Estados Unidos.

Por sua vez, após o conflito do Kosovo e das assimetrias evidentes entre o poderio militar norte-americano e as fraquezas bélicas europeias²⁴⁵, a UE e as suas lideranças tomaram consciência de que a afirmação enquanto potência relevante, teria de passar pela redefinição do seu papel. internacionais. A experiência europeia nos Balcãs demonstrou que apesar do novo peso do *soft power* e *normative power*

²⁴³ Vide: Comissão Europeia. 2010. Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de catástrofe: papel da protecção civil e da ajuda humanitária 26.10.2010 COM(2010) 600 final. Bruxelas: Comissão Europeia.

²⁴⁴ Cfr. S. Myrdal and M. Rhinard. 2010. *Op. Cit.* p. 8.

²⁴⁵ Estas assimetrias levaram a que alguns autores definiram como “síndrome de desconexão estratégica”, cujo principal sintoma consistia na incapacidade da NATO de mobilizar todas as suas forças potenciais de uma forma verdadeiramente operacional. Cfr. Hofmann, Stéphanie, e Kenneth Weisbrode. 2009. “EU and NATO: Interlocking or Interblocking?” *World Politics Review*.

européus, a UE carecia de um braço suplementar de *hard power*, para conseguir sustentar uma política externa e de segurança comum eficaz e coerente com o seu poder relativo, nomeadamente em zonas de interesse vital, como eram – e são – os Balcãs. O papel do *hard power* deixava de ser “residual”, para demonstrar a sua importância na própria diplomacia europeia, que se pretendia credível e mais eficiente.

Em Saint Malo, um marco inultrapassável no pensamento estratégico europeu, altera-se a lógica do desenvolvimento da política de segurança e defesa da União Europeia, de uma abordagem meramente retórica para uma abordagem mais pragmática, desencadeada pelo Reino Unido e pela França. Para García Pérez (2009), a entrada do Reino Unido como mediador nesta política desencadeou uma alteração na “lógica institucional” impulsionada principalmente pela França, para uma “lógica operacional” inspirada pelo Reino Unido. Na prática, representou uma alteração no próprio paradigma da UE, deixando para segundo plano o desenho institucional da PCSD, para se concentrar nas verdadeiras ameaças e os problemas operacionais que se apresentavam à UE, e marcaria o futuro e a própria celeridade desta política tão sensível, como a defesa, nos últimos anos. Os principais catalisadores desta evolução foram, em nosso entender, a vontade política e os êxitos alcançados no processo de integração na década precedente. Relativamente ao primeiro *input*, os então quinze Estados-membros mostraram apoio voluntário e unânime à PCSD, algo que não seria expectável se atendermos à sensibilidade que transversalmente coloca à questão da soberania nacional, e, concomitantemente, se olharmos para as divisões que tinham surgido noutras matérias, como o euro e Schengen. Cumpre sublinhar que este apoio foi também resultado da clara percepção da debilidade europeia e das limitações que detinha esta política, ao carecer de *instrumentos militares* para a efectivar. No que concerne ao segundo *input*, o sucesso na década de noventa na cooperação em vários domínios, e a afirmação da UE como um ator-chave no sistema internacional, nomeadamente no domínio económico, conduziram, segundo a lógica neofuncionalista, a um *spill over* para outros domínios, caso da segurança e defesa.

Após Saint-Malo, e com estes catalisadores subjacentes, a UE encetou esforços significativos para institucionalizar este vector político mais robusto da ação europeia. No Conselho Europeu de Colónia de 3 e 4 de junho de 1999 foram traçados, ainda que de forma embrionária, os primeiros órgãos que viriam a constituir a configuração institucional específica. Em dezembro do mesmo ano, a Cimeira de

Helsínquia vem consolidar a ambição gerada em Colónia, e, concomitantemente, alterar o próprio figurino desta política, de uma esfera meramente no plano declaratório, para um domínio operacional através do delineamento de desideratos *realistas*, com a formulação do “Objectivo Global”. O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em Junho de 2000, estabeleceria os quatro domínios prioritários para as intervenções no domínio da gestão civil de crises, a saber: polícia, *estado de direito*, proteção civil e administração civil. Estes domínios, que necessariamente vinham consolidar o papel da UE como *soft power* diziam respeito a um leque muito vasto de intervenções no domínio da gestão civil de crises, nos quais a UE tem reconhecida experiência e competência acentuadas, e que abrange, entre outros, os incentivos económicos, as intervenções de carácter humanitário, as ações de reabilitação e o reforço institucional.

Paralelamente a estes desenvolvimentos de carácter intergovernamental, a PESC viu a sua redefinição institucional plasmada no tratado de Amesterdão. Mas já antes o Tratado de Nice, que entrara em vigor a 1 de Fevereiro de 2003, apelava já a que os Estados-membros assumissem as suas *responsabilidades comuns* em matéria de segurança e defesa, o que traduzia a assumpção da UE enquanto ator²⁴⁶, conferindo uma maior operacionalidade ao então designado segundo pilar. Contudo, sublinhe-se, no domínio da defesa não foram contempladas quaisquer inovações substanciais, perdendo-se, na nossa óptica, uma oportunidade de consagrar *de jure* os avanços alcançados nos sucessivos conselhos.

Em 2003, com a guerra do Iraque como pano de fundo, as instituições europeias e os Estados-membros não foram capazes de coordenar uma linha de conduta conjunta e articulada. Ao invés, o que ficou foi a imagem de uma UE profundamente dividida em relação à opção escolhida pelos Estados Unidos.

Em dezembro de 2003, a União Europeia adoptaria uma “Estratégia da UE contra a proliferação das armas de destruição maciça”, que enquadraria a política dos Estados-membros perante a questão iraniana⁵. Apesar da luta contra a proliferação ter sido inicialmente pensada para ações não-militares, principalmente pela instauração de um diálogo político e o respeito dos tratados internacionais, o texto prevê que

²⁴⁶ Augusto Rogério Leitão afirma que Nice projecta uma “Europa-espaço” com maiores capacidades para se assumir como uma verdadeira potência e concomitantemente que “exprima através de uma política externa *sui generis* com objectivos claros de projecção externa das suas políticas internas», esboçando os “preliminares de uma Europa-potência” Cfr. Leitão, A. Rogério - O Tratado de Nice: preliminares de uma Europa-potência?. In Ribeiro, Maria Manuela Tavares – Identidade Europeia e Multiculturalismo. Coimbra: Editora Quarteto. 2002, p. 371.

“quando as medidas [preventivas] não tiverem êxito, é possível pensar em medidas de caráter coercivo com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas e do direito internacional (sanções seletivas ou globais, interceptação de cargas e, se for necessário, recorrer à força)”. Por ocasião do mesmo Conselho Europeu de dezembro de 2003, a União Europeia dotou-se de um conceito estratégico de segurança elaborado por Javier Solana, alto representante da política externa e de segurança comum, intitulado “Uma Europa segura em um mundo melhor”.

O Tratado de Lisboa, por seu turno, vem abolir a estrutura de pilares introduzida por Maastricht, para confirmar a Política Comum de Segurança e Defesa como elemento fundamental para a afirmação da União Europeia no mundo. Para Ana Paula Brandão (2010, 53-54), tratou-se de superar, nas suas palavras, “a matriz thatcheriana em pilares, aproximando-se da matriz delorsiana em árvore e consagrando de jure a tendência iniciada pela transpilarização de facto, designadamente em domínios tais como as relações externas, a segurança, em prol da coerência e da eficácia do ator”. O Tratado de Lisboa consolidou os mecanismos típicos de cooperação intergovernamental, nomeadamente o predomínio quase absoluto da regra da unanimidade no processo de tomada de decisão, mas, ao mesmo tempo, flexibilizou o processo através das cooperações reforçadas e das cooperações estruturadas permanentes. Poder-se-á, pois, aduzir, como Vitorino refere, que a evolução da PCSD tem assentado num modelo tributário das principais correntes teóricas da integração, com o seu quê de hibrididade e ambiguidade, nomeadamente o supranacionalismo e o intergovernamentalismo, seguindo trajetórias fluidas que obedecem a critérios de equilíbrio e de coexistência aperfeiçoados às especificidades e aos desafios estratégicos que se colocam à UE²⁴⁷. Por sua vez, para Sieberon (2008) “a imagem de linhas divisórias” configura as evoluções (e as involuções) da PCSD nos últimos anos, ilustrando o dilema existente para as soberanias europeias entre o agrupamento para benefício comum, e simultaneamente a manutenção da autonomia relativa em todo o processo, refletindo essa construção híbrida. Diríamos, por outro lado, que as pressões endógenas resultantes do êxito de outras políticas poderão ter alastrado para a PCSD.²⁴⁸

²⁴⁷ Cfr. Vitorino, A. 2005. A “Casa Europeia” de Lisboa. *Relações Internacionais*, N.º25, pp. 15-20.

²⁴⁸ Para o Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, “Os Tratados são importantes mas por si só não chegam. Nada substitui a liderança, a determinação e a vontade política. Num mundo cada vez mais interdependente, é indispensável uma cultura europeia de decisão, uma vontade política europeia. Daí a verdadeira necessidade de uma verdadeira cooperação entre os estados-membros e as instituições europeias. Barroso, J. D. 2010. “A Nova Europa”. *Relações Internacionais*, N.º 25, p. 14.

Por fim, a UE está ainda longe de uma capacidade militar integrada com capacidade de decisão comunitária efectiva, mantendo-se o poder, em última instância, nos Estados-membros – já não segundo o modelo clássico das conferências diplomáticas intergovernamentais – mas, segundo a interessante *imagem* avançada por Howorth (2000, 36 e 84; 2004, 21), apontando para um modelo paradoxal de *intergovernamentalismo supranacional*.

TERCEIRO CAPÍTULO - Estratégia Europeia de Segurança

*We have strategic partners. Now we need a strategy*²⁴⁹.

(Herman van Rompuy)

A Estratégia Europeia de Segurança (doravante EES) representou um passo definitivo na construção da PCSD e veio contrariar as posições mais cépticas que argumentavam que esta política *was constructed under an agreement that the EU should have such a policy, but not what it should about* (Toje 2010, 76) e tal como Sven Biscop e Jan Joel Anderson (2008, 2) defenderam, ela traduziu o projeto político da UE, as suas expectativas e as suas ambições.

O delineamento de uma EES constitui um passo determinante para a construção de um pensamento estratégico europeu e para a afirmação da UE enquanto ator global. Contudo persistem algumas dúvidas em torno deste documento que importa descortinar. De que forma a EES contribuiu para a redefinição cratológica da UE no sistema internacional. Qual o modelo que a UE pretende construir como sujeito das relações internacionais? Será este sujeito, coletivo, ou tão somente a agregação (soma) de interesses individuais dos estados-membros? Quais foram efetivamente as ambições da UE com este documento? A EES traduz a afirmação de uma cultura estratégica Europeia ou o próprio delineamento material de capacidades para as suas aspirações?

A ação externa da UE não foi desenvolvida, de forma *ad hoc*, e somente conjuntural. Ao longo dos anos, emergiu uma visão distinta da segurança europeia, caracterizada por uma ampla, multidimensional e global, noção de segurança, que deriva da interdependência entre todas as dimensões de segurança – política, sócio-económica, ecológica, cultural e militar – não se concentrando somente neste último aspecto, mas também não se demitindo dele; por isso a necessidade de estabelecer objectivos e instrumentos a todas as áreas de atuação. Assim, a principal característica, tem sido a aposta no diálogo, cooperação e parcerias, ou como define Sven Biscop e Jan Joel Anderson (2008, 6) na *segurança cooperativa*, e pode ser enquadrada e deduzida pelas atuais políticas da UE.

²⁴⁹ Mensagem disponível no site <http://www.council-tvnewsroom.eu/video/eu-external-relations-we-have-strategic-partners-now-we-need-a-strategy/> [acedido em 4 de Abril de 2010].

Na Comunicação sobre a Prevenção de Conflitos de 2001²⁵⁰, a Comissão propôs a identificação da raiz dos conflitos, através da promoção de uma *estabilidade estrutural* definida como “desenvolvimento económico sustentável, democracia e respeito pelos direitos humanos, estruturas políticas viáveis, saúde ambiental e condições sociais, com a capacidade de gerir as mudanças sem o recurso ao conflito”.²⁵¹ Contudo, o que parecia faltar à UE era uma dimensão conceptual que conseguisse abranger as políticas externas e de defesa dos Estados-membros e pudesse servir como uma estrutura para uma abordagem compreensiva²⁵² e integrada.²⁵³ Cumpre-nos sublinhar que este documento delinea pela primeira vez uma Estratégia da UE, referindo-se à força e ao poder de atração do modelo Europeu, nomeadamente através dos países vizinhos ao oferecer a perspectiva da integração europeia e através da listagem dos instrumentos, que a União Europeia direta ou indiretamente possui para a prevenção de conflitos²⁵⁴.

Mas para uma compreensão efetiva da EES importa efectuar, dada a diluição do conceito de estratégia nos últimos anos, o alargamento a vários domínios e a própria vulgarização do seu uso, refletir sobre o seu conteúdo real e sobre a sua importância para a definição de uma política de segurança e defesa²⁵⁵. Para uma análise deste conceito, torna-se obrigatório procurar as suas raízes etimológicas. A palavra estratégia é oriunda do grego, mais precisamente das palavras grega “*stratos*”

²⁵⁰ Comissão Europeia. 2001. Comunicação da Comissão sobre a Prevenção de Conflitos. Bruxelas. Comissão Europeia, p. 11. Disponível no site <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:pt:PDF> [acedido a 19 de Abril de 2010].

²⁵¹ O Programa Europeu para a Prevenção de Conflitos Violentos apela a uma integração de políticas e define a prevenção de conflitos como a prioridade para toda a ação externa da UE. Este Programa também elenca uma lista de instrumentos tanto para a prevenção estrutural a longo-prazo e prevenção direta a curto prazo. A UE desenvolveu instrumentos tais como “*Country and Regional Strategy Papers*” que esboçam as prioridades políticas e estratégicas, como exemplo a *Check-List for Root Causes of Conflict, e a permanentemente atualizada Watch List of Priority Countries* (países onde há um risco sério de conflito).

²⁵² A abordagem global de segurança é particularmente visível da política da UE relativamente aos Estados vizinhos, que tenta integrar numa complexa rede de relações, como são testemunha o Pacto de Estabilidade para os Balcãs, a Parceria Euro-Mediterrânea, e a transição de sucesso, dos países da Europa Central de Leste, provavelmente a maior conquista da Europa desde o início do seu processo de integração. Sob a epígrafe, ‘*Wider Europe/Neighbourhood Policy*’, esta abordagem foi também promovida pela Comissão através de uma estrutura melhorada das relações entre a UE e os seus vizinhos. O Objectivo desta política de vizinhança consiste em alcançar uma “área de prosperidade e valores partilhados”, através de uma integração económica, ao estabelecimento de relações políticas e culturais e co-responsabilidade na prevenção de conflitos. Para este fim, a EU tem vindo a oferecer vários “benefícios”, por exemplo no campo do acesso aos mercados e investimentos, concedidos mediante os progressos demonstrados no campo das reformas económicas e políticas nos Estados Vizinhos. Comissão Europeia. 2003. ‘*Wider Europe – Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*’. Bruxelas: Comissão Europeia, disponível no site http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf [acedido em 5 de Novembro de 2008].

²⁵³ Como é também defendido no Programa para a Prevenção de Conflitos Violentos.

²⁵⁴ Nomeadamente, cooperação para o desenvolvimento e assistência externa, cooperação económica e instrumentos de política comercial, ajuda humanitária, políticas sociais e ambientais, instrumentos diplomáticos tais como o diálogo político e a mediação, bem como sanções de carácter económico ou outro, e, por último, os novos instrumentos da política europeia de segurança e de defesa (incluindo a recolha de informação para a previsão antecipada de situações de risco potencial de conflitos e a fiscalização de acordos internacionais). Comissão Europeia. 2001. *Op.cit.*, p. 7.

²⁵⁵ Para autores realistas, como José Pedro Teixeira Fernandes os dois conceitos, segurança e defesa são muito próximos acabando por, de alguma forma, se confundirem. No decurso desta investigação tal diluição dos conceitos não acontece, dado que o conceito de segurança é polissémico e dado a equívocos, dada a sua abrangência. Cfr. Fernandes, J. 2004. *Teoria das Relações Internacionais: da abordagem clássica ao debate pós-positivista*. Coimbra: Almedina.

e “*agein*”, as quais significam, respetivamente, exército e conduzir/comandar²⁵⁶. Assim, e na sua origem, a palavra *Estratégia* significaria a ação de conduzir ou comandar os exércitos (Martins 1984, 101). Não admira portanto, que ao longo do tempo, a Estratégia tenha pertencido ao domínio exclusivo militar. Com a evolução do fenómeno social e político como é a guerra, necessariamente o próprio conceito teria também ele de evoluir. A primeira grande alteração surge com o alargamento no tempo, deixando de ser a “*arte da guerra*” para passar a exercer-se também em tempo de paz. Liddell Hart (1967, 335), propõe a alteração do conceito para *Grande Estratégia* que seria para o autor *the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy*. Para o autor:

Strategy depends for success, first and most, on a sound calculation and coordination of the ends and the means. The end must be proportioned to the total means, and the means used in gaining each intermediate end which contributes to the ultimate must be proportioned to the value and needs of that intermediate end—whether it be to gain an object or to fulfill a contributory purpose. An excess may be as harmful as a deficiency. (ibidem)

Desta forma, a estratégia não seria apenas a direção de todos os recursos e meios militares, mas englobaria a direção de todos os recursos disponíveis de um país. A partir deste novo conceito, a concepção tradicional necessita do adjetivo militar. Até então essa adjetivação seria pleonástica, pois não se concebia estratégia fora desse âmbito (Martins 1984, 106). Com o alargamento do espectro semântico, o General Beaufre, vem propor também uma nova re-conceptualização para *Estratégia Total* que a define como sendo *a arte de empregar a força ou a coação para atingir os fins fixados pela política*, podendo utilizar instrumentos políticos, económicos, psicológicos e também militares consoante os objectivos²⁵⁷. Para o general Raul François Martins o alargamento do conceito *a todos os recursos, tem ainda como consequência poder-se separar a estratégia da guerra, entendida na sua aceção restrita e tradicional a luta armada entre unidades políticas*, e tal como Clausewitz na sua célebre fórmula a havia definido, a Estratégia representará *a continuação da política por outros meios* (Citado em Beaufré 1965, 19).

²⁵⁶ Da mesma origem, pode referir-se ainda o substantivo grego “*strategos*” que significa General.

²⁵⁷ Deste autor ver: Beaufré, A. 1966. *Deterrence and Strategy*. New York: F.A. Praeger; Beaufré, A. 1965. *An Introduction to Strategy, with Particular Reference to Problems of Defense, Politics, Economics, and Diplomacy in the Nuclear Age*. New York: Praeger; Beaufré, A. 1967. *Strategy of Action*. London: Farber and Farber.

Subjacente a todas as definições de estratégia encontram-se três elementos essenciais: os *objectivos*, os *meios* e os *intervenientes*. Relativamente ao primeiro, pressupõe-se que a estratégia é uma atividade (científica ou artística) orientada para a conquista de *objectivos*, previamente definidos pela política. Relativamente ao segundo elemento essencial, os *meios*, com o alargamento do conceito, passou a incluir não só os instrumentos tradicionais de *hard power*, como também de *soft power*. Atualmente a estratégia ultrapassou em muito a dimensão militar, ao ponto de uma perspectiva abrangente estar hoje de tal forma presente, que os próprios documentos oficiais dos Estados, quando vertem estas matérias em letra de lei, o fazem tendo em atenção o vasto leque de áreas diversas em que a estratégia incide²⁵⁸. No que concerne aos intervenientes, assistimos, nomeadamente na análise desta investigação, a uma unidade integrada, que ultrapassa a esfera meramente dos estados-nação, não constituindo estes últimos os únicos atores que a definem, ilustrado a clássica designação de Raymond Aron, de unidades políticas, representando *colectividades politicamente definidas e organizadas, capazes de manifestar uma vontade coletiva autónoma* (citado em Martins 1984, 114). Na definição de Abel Cabral Couto (1988, 11) encontramos os principais elementos de estratégia enunciados, para o general de artilharia português *estratégia é a ciência e a arte de desenvolver e utilizar, com o máximo de rendimento, as forças morais e materiais de um estado ou coligação, a fim de se atingirem objetivos fixados pela política, e que suscitam, ou podem suscitar, ca hostilidade de uma outra vontade política*. Contudo, o próprio estratega português, dadas as alterações no sistema internacional sentiu necessidade de redefinição do conceito de uma forma muito mais cautelosa, caracterizando-o agora como *a ciência e a arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objetivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)*²⁵⁹. Enumeradas algumas das definições de estratégia, percebe-se que, e no domínio das relações internacionais, tem sido identificada com as premissas da teoria realista e neo-realista. Contudo e face à emergência das teorias pós-positivistas, nomeadamente do construtivismo, a estratégia tem vindo a sofrer, tal como a

²⁵⁸ Vide a este respeito: Fernandes, António Horta. 2009. “A Estratégia e as Relações Internacionais”. *Nação e Defesa*, N.º 122, 4ª série, p. 160.

²⁵⁹ A revisão do conceito de Estratégia por parte de Abel Cabral Couto teve subjacente uma aproximação do conceito às novas realidades. Cfr. Couto, Abel Cabral. 2002. “Da Importância de uma Teoria.” In *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial. Obter Superioridade em contextos conflituais e competitivos*, de Francisco Abreu, 17-22. Lisboa: Edições Sílabo; Couto, Abel Cabral. 2004. “Posfácio.” In *Pensar a Estratégia. Do Político-Militar ao Empresarial*, de Francisco Abreu e António Horta Fernandes, 215-230. Lisboa: Edições Sílabo.

concepção de segurança, várias alterações²⁶⁰. Para António Horta Fernandes (2007, 5-6) *o exercício prudencial da estratégia e a retroação desta sobre a política tende a desarmar a ideia de política internacional como mero jogo de poder, num cenário de confrontação entre entidades soberanas, ou que atuam inspiradas em racionais soberanos*. Esta mudança no paradigma foi para o autor influenciada pelos estudos para a paz e os estudos para a segurança. Se atendermos aos caminhos trilhados pelos estudos da segurança nos últimos anos, assistimos a uma visão integrada, que cobre simultaneamente o domínio da conflitualidade e da defesa, quanto o da segurança humana a distintos níveis. O número de atores internacionais – estatais e não-estatais, legais e não legais subiu drasticamente, e como consequência a segurança tornou-se um conceito multidimensional. Os novos objetivos da segurança ultrapassaram a esfera exclusivamente militar, traduzindo-se hoje, na prevenção de conflitos, na limitação de danos, na cooperação e na promoção de valores como a democracia e os direitos humanos, alterando-se a própria panóplia de instrumentos na prossecução da estratégia da segurança²⁶¹. Para Abel Cabral Couto (2007):

A pretensão de resolução “duma situação conflitual grave, por ignorância ou arrogância, só pelo vector militar, sem o apoio e perfeita articulação da estratégia indirecta ou, pelo contrário, por tibieza ou impotência, pensar resolvê-la através duma estratégia apenas assente no “soft-power” é condenar-se, perdoe-se-me o plebeísmo, a uma “estratégia de manetas”.

Assim, e para a investigação em análise, acerca da EES, é defendido, no seguimento do pensamento de Howorth que a União Europeia adoptou uma noção inclusiva de segurança e do seu próprio objeto, tradicionalmente visto como adversário, a EES transformou-o em parceiro (Howorth 2007, 200). Para este autor, “Estratégia”, na sua essência, significa a arte de aplicar os meios disponíveis para a

²⁶⁰ Para Horta Fernandes “A estratégia é hoje uma área central da reflexão no âmbito das Relações Internacionais, ainda que uma tal relevância nem sempre seja vertida em conteúdos e disciplinas de natureza académica. É evidente que num mundo onde a conflitualidade hostil, o núcleo por excelência da estratégia, não desapareceu nem é expectável que venha a desaparecer num horizonte temporal próximo, os racionais (estratégicos) que os diversos atores internacionais mobilizam para lidar com o conflito são essenciais, independentemente da matriz de análise teórica das relações internacionais ser ou não realista. Isto é, a estratégia, mais ainda que a matriz de racionalização face aos conflitos é verdadeiramente um dado com o qual os atores internacionais, nomeadamente os atores soberanos, na forma de Estado-Nação, têm de contar”. Cfr. Fernandes, António Horta. 2009. “A Estratégia e as Relações Internacionais”. *Nação e Defesa*, N.º 122, pp. 51-172.

²⁶¹ Abel Cabral Couto considera “que os meios militares são, essencialmente, um instrumento de constrangimento ou de coação, mas que, hoje em dia, existem outros instrumentos de coação, distintos e crescentemente eficazes, em consequência do progresso científico-tecnológico e da evolução política, económica e social do mundo. Há, assim, além da tradicional coação militar, a coação económica, psicológica, diplomática, etc., cada uma dando origem a uma estratégia geral, devendo todas elas ser devidamente articuladas numa única estratégia integral. Estas concepções consideram ainda que, no mundo real, o ambiente é uma mistura, em graus continuamente variáveis, de hostilidade e harmonia, entre dois limites ideais, o da “paz absoluta” e o da “guerra absoluta”. Consequentemente, a estratégia lança mão de vários instrumentos, que não apenas o militar; desenvolve-se de forma permanente e contínua; ao nível do Estado, tem um carácter interdepartamental; não se resume a uma dimensão operacional, incluindo também dimensões genética e estrutural; e, finalmente, como refere o general Beaufre, tem dois modos, como a música: o modo directo, que privilegia o instrumento militar (ou “hard power”, como é moda dizer-se) e o modo indirecto, que coloca o acento tónico nos instrumentos não militares (ou “soft-power”). E, tal como na música acontece com os modos maior e menor, também na estratégia os modos directo e indirecto devem harmoniosamente combinar-se, fundir-se e, eventualmente, alternar”. Couto, Abel Cabral. 2005. “Raymond Aron e a Teoria da Estratégia”. *Nação e Defesa*, 111, p. 21.

obtenção de um objectivo específico. Tradicionalmente relacionada com as questões de Defesa, a estratégia da União Europeia corresponde à esfera global da segurança. Desde 1998 que a “segurança” foi sendo diferenciada da “defesa” na teoria das Relações Internacionais. A segurança foi considerada como indivisível e um jogo de soma positiva, por outro lado a Defesa foi considerada com divisível e um jogo de soma negativa (Howorth 2003a, 8). Uma estratégia bem definida deve tentar evitar as discórdias internas e assegurar a participação da UE no processo de tomada de decisão internacional²⁶², bem como o alinhamento do pensamento estratégico dos Estados-membros.

Elaborar uma estratégia é então definir uma maneira para otimizar o uso dos meios disponíveis para a obtenção desse fim. Elaborar uma estratégia pode, no entanto, ser muito mais. No caso da União Europeia e da sua estratégia de segurança, claramente se percebe que a sua estratégia se tornou simultaneamente uma questão de identidade, de credibilidade, e de legitimidade. A EES é simultaneamente um exercício de identificação de um vasto número de variáveis e compromissos – muitas vezes contraditórios – de compromissos públicos, visibilidade e ação.

Para Ana Xavier (2010, 74) a ESE pode representar um documento emblemático de uma doutrina de segurança partilhada estrategicamente pelos vinte e sete e até o alicerce preliminar do esboço de uma abordagem de Segurança Humana. É iniludível que a Estratégia se disseminou rapidamente como uma espécie de manifesto para a projeção da União como comunidade *produtora e promotora* de normas e valores naturalmente exportáveis, seja para a sua vizinhança próxima, seja para o resto do mundo, com o enquadramento legal devido, em termos de Direito Humanitário e de Direito Penal Internacional, quer a nível decisório, quer a nível operacional.

1. Caracterização da Estratégia Europeia de Segurança

A EES é por vários aspectos considerada um documento político único. É primeira vez que um documento político articula o papel que a UE procura desempenhar na manutenção de crises. Apesar do documento ter sido recebido de forma positiva, por sumarizar as aspirações de segurança da UE, muitas foram

²⁶² A operação de UE no Congo, "Artemis", apesar de duração limitada (12 de junho a 1 de setembro de 2003) e objetivos limitados (a estabilização das condições de segurança e a melhoria da situação humanitária na cidade de Bunia), não era certamente de risco limitado, e demonstrou que a UE pode agir rapidamente se houver vontade política nesse sentido.

também as vozes críticas que se levantaram relativamente à génese do documento (Heisbourg 2004, Toje 2005), defendendo que o documento reflete somente as percepções dentro da UE, sendo somente um documento reativo e de codificação de fato (Biscop 2008, 7). Trata-se de uma iniciativa *top down*, sumária e concisa ao contrário de outros documentos políticos da UE (Bird 2007, 185).

Quando analisadas as políticas da UE a médio-longo-prazo, a perspectiva global e cooperativa da segurança parecem emergir como detentoras das principais características da maioria das áreas de ação externa da UE. Keukeleire denomina estas esferas de ação como *a política externa estrutural* da UE. Estas ações de política externa são menos visíveis que a diplomacia tradicional ou as *high politics*, contudo representam um enorme e muitas vezes bem sucedido, esforço por parte da UE²⁶³. Também Bretherton e Vogler têm uma visão semelhante da UE, como um ator global.²⁶⁴ O perfil da UE nestas áreas corresponde à definição já revista da UE como um poder civil, isto é, como um ator que procura influenciar o sistema internacional a longo-prazo e têm objectivos no meio mais do que de posse, operando principalmente através do seu poder económico, ideológico, diplomático e pela via do multilateralismo, inspirado não só nos interesses materiais, mas também através de normas e ideias²⁶⁵. Sob esta óptica, existem várias estratégias implícitas que guiam a política da UE nesta matéria, representando um *acquis* muito importante. Contudo, estas suposições devem ser fundamentadas e as áreas das diversas políticas deverão ser integradas para se conseguir estabelecer uma estrutura com a máxima consistência, coerência e uma efetiva ação externa.

Quando a UE é confrontada com crises agudas, tal como no Iraque, estas suposições implícitas provaram ser insuficientes para conseguir uma política comum. Geralmente a UE não consegue encontrar consenso para responder a tais crises, mesmo quando os instrumentos e os meios estão mesmo *à mão*. E a primavera de 2003 comprovava-o. O ministro dos negócios estrangeiros grego, no Conselho Informal de Assuntos Gerais e Relações Externas, afirmava que *existia uma necessidade urgente de um conceito estratégico Europeu*. Desta forma, podemos aferir que a EES, não foi somente conduzida por necessidades de reforma, sentidas

²⁶³ Vide Keukeleire, S. 2000. 'The European Union as a Diplomatic Actor'. Diplomatic Studies Programme, Discussion Paper No. 7; Keukeleire, S. 2001. 'Au-delà de la PESC. La Politique étrangère structurelle de l'Union européenne'. In: *Annuaire français de Relations internationales*, Brussels, Bruylant, pp. 536-551.

²⁶⁴ Charlotte Bretherton e John Vogler, 'The European Union as a Global Actor'. London: Routledge, p.199.

²⁶⁵ Cfr. Jan Orbie, 'Conceptualising the Role of the EU in the World: Civilian Power Europe?' Paper presented at the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, 27-29 March 2003.

dentro da UE, mas por pressões exógenas. Como resultado, surgiu a necessidade de definir uma Estratégia para lidar com situações de crise²⁶⁶.

Sem dúvida, que o 11 de Setembro e a Guerra do Iraque em 2003 influenciaram a vontade dos Estados-membros de reconsiderar o pensamento estratégico subjacente à PCSD, impossível aquando do seu nascimento, poucos anos antes. Por esta altura, muitos acreditavam que o mundo se encaminhava para uma sociedade global baseada em ideais partilhados e regulado por instituições supranacionais, um mundo onde o *soft power* e as inclinações internacionalistas seriam mais importantes que os interesses particulares de estados e os recursos de poder. Como resultado a EES foi, entre outras coisas caracterizada por uma forte afirmação do liberal internacionalismo. (Toje 2010, 77) Os vários Estados até poderiam ter tido motivações diferentes: definição de uma distinto “modo Europeu” de forma a distanciarem-se a eles próprios da política externa norte-americana com a qual não concordavam, sublinhando alternativas; alinhar as prioridades europeias com os EUA para países terceiros, conservando simultaneamente a aliança transatlântica que se sentia ameaçada na sua existência; ou mesmo a combinação de ambos, reconciliando a necessária elaboração de uma agenda da UE com a necessidade da manutenção da aliança transatlântica. Independentemente da motivação, o que se revelou realmente importante foi a capacitação desta conjuntura de relançar o debate estratégico na UE, e de traduzir o debate político em estratégia, ultrapassando claramente aspectos conjunturais como os ataques terroristas do 11 de Setembro ou a Guerra do Iraque.

A EES tem, pois, três mensagens fundamentais. A primeira é positiva. A UE encontra-se bem posicionada como um amplo e próspero ator global e regional numa era global, tendo adoptado um conceito de segurança que reflete as próprias tradições da UE ao longo das últimas décadas neste domínio. A UE continua a ser um poder normativo que enaltece as medidas de política externa que geram confiança, parceria e cooperação e previnem a guerra. Contudo, a EES leva também em linha de conta, as mudanças profundas que ocorreram depois de Saint Malo e discute as formas nas quais o uso da força poderá ser integrado na própria União, apesar de se mostrar ambígua na exata relação do uso da força e no papel das Nações Unidas como guardião do direito internacional. A EES reconhece o impacto do debate sobre segurança, da

²⁶⁶ Nas palavras do Ex- Primeiro-Ministro Sueco Carl Bildt: ‘[...] our number one capabilities gap was not in smart bombs, but in smart policies’. Carl Bildt, ‘We Have Crossed the Rubicon – But Where Are we Heading Next? Reflections on the European Security Strategy versus the US National Security Strategy’. Lecture, Centre for European Reform, London, 17 November 2003.

década precedente combatendo a necessidade de promover uma área de liberdade. A segunda mensagem diz respeito às ameaças, que corresponde quase sempre a um inventário sombrio. Não se pode deixar de referir que esta lista é uma lista que abarca tudo, e que foi revista desde a fase embrionária da estratégia até à sua versão final, o que revela claramente as sensibilidades políticas, durante os meses em que a estratégia foi exaustivamente discutida em Bruxelas e nas capitais Europeias. A lista elenca ameaças como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, estados falhados, mas também inclui ameaças ambientais e à saúde, ameaças derivadas de atores não-estatais e velhas ameaças de instabilidade regional. A terceira e última mensagem da EES diz respeito ao próprio posicionamento da UE no sistema internacional *emergente*, que se pretende que seja um “sistema multilateral efetivo” e inclua a ONU, a NATO, a OSCE e organismos económicos, e seja baseado no direito internacional. A UE ambiciona “desenvolver uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas”. Aplicando-se não só à UE *per se*, como a própria UE que fará parte dessa mesma ordem.

Os trabalhos preparatórios da EES foram conduzidos pelo Secretariado do Conselho. O Secretário-Geral do Conselho da UE e o Alto Representante para PCSD (SG/HR) organizaram um grupo de trabalho com vista à elaboração de um documento preparatório. Este documento preliminar foi posteriormente analisado pelo Comité Político e de Segurança, grupos de investigação e a própria comunidade política com vista a assegurar a sua aceitação e adopção pelos estados-membros. O Parlamento Europeu foi também informado (informalmente, entenda-se) através do Comité para os Assuntos Externos (Quille 2004, 65). Depois deste processo pouco ortodoxo, poucas foram as alterações feitas para o documento final, ficando este como um documento com pouca visibilidade e pouca influência por parte dos Estados-Membros. (Biscop e Jan 2008, 2). Esta influência negligenciável por parte dos Estados-Membros também tem sido vista como um ato de excepcional confiança por parte dos estados-membros a Javier Solana e à sua equipa e uma forma extraordinária de desenvolvimento de documentos políticos dentro da UE (Bailes 2005, 11).

Na reunião informal do Conselho de Relações Externas e Assuntos Gerais, na Grécia, a 2 e 3 de Maio, Javier Solana, inesperadamente produziu um esboço de um documento estratégico. Na Reunião em Salónica, a 19 e 20 de Junho, o Conselho Europeu recebeu o documento submetido por Javier Solana que foi devidamente

adoptado como a Estratégia Europeia de Segurança em Dezembro de 2003, pelo Conselho Europeu,²⁶⁷. Pela primeira vez foram estabelecidos princípios e definidos objectivos claros para promover os interesses da União Europeia em matéria de segurança, com base nos valores fundamentais europeus.

Um facto que é por vezes negligenciado relativamente à Estratégia, diz respeito ao facto, desta ter sido adoptada pelo Conselho Europeu como um gesto político. Contudo, e na existência de um consenso mais alargado relativamente ao conteúdo da EES, teria permitido que o próprio documento fosse visto como uma Estratégia Comum e aprovado como um ato legal, tornando-se vinculativo quer para os estados-membros, quer para a própria UE. Apesar destas limitações, podemos afirmar que a EES representa o documento mais importante na definição da PCSD e tornou-se uma ferramenta omnipresente na política e no processo de tomada de decisão da UE (Biscop e Jan 2008, 2)

Na Introdução à Estratégia Europeia de Segurança encontra-se sublinhado o facto da União Europeia *nunca foi tão próspera, segura e livre como hoje e a União Europeia deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor* (Conselho Europeu 2003, 1). Existindo um claro apelo à responsabilidade, no interesse de segurança global assim como da própria segurança, *A Europa continua a ver-se confrontada com ameaças e desafios em matéria de segurança*²⁶⁸ (ibidem).

A Estratégia é baseada claramente em pressupostos globais e holísticos à segurança. (Rynning 2003, 482) Declarando que a UE e os seus Estados-Membros deverão cooperar para atingir as suas prioridades em material de segurança, num quadro que enfatiza as instituições multilaterais²⁶⁹ (especificamente a ONU e organizações regionais) e o primado do direito (sustentando o princípio do uso de força como um último recurso). A Estratégia esta organizada em três capítulos: Análise do ambiente de Segurança; a definição dos três objectivos estratégicos e uma avaliação das implicações políticas para a UE, aos quais será seguidamente efetuada

²⁶⁷ O documento foi elaborado pelo Secretário-Geral e Alto Representante, Javier Solana e apresentado preliminarmente no conselho Europeu de Salónica a 19 de Junho de 2002. Cfr. Conselho Europeu. 2003. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança - Uma Europa Segura Num Mundo Melhor*. Bruxelas: Conselho Europeu.

²⁶⁸ Fazendo uma clara referência aos Balcãs “A eclosão do conflito nos Balcãs veio lembrar-nos que a guerra ainda não desapareceu do nosso continente. Ao longo da última década, não houve no mundo uma única região que tivesse sido poupada a conflitos armados.”

²⁶⁹ “São poucos ou nenhuns os problemas que temos capacidade para enfrentar sozinhos. As ameaças acima descritas são ameaças comuns, que partilhamos com todos os nossos parceiros mais próximos. A cooperação internacional é uma necessidade. Devemos prosseguir os nossos objectivos, tanto através da cooperação multilateral nas organizações internacionais como por meio de parcerias com actores essenciais”.

uma análise mais cuidada.

1.1. Quadro de Segurança

Durante o período da Guerra Fria, a segurança europeia foi caracterizada com base numa concepção unidimensional em termos político-militares, para anular o perigo militar de um inimigo claramente identificado. Esta definição unidimensional foi o produto de uma constelação bipolar, na qual a segurança da Europa dependia objectivamente de evitar um conflito armado no seu território, mantendo o equilíbrio e a balança de poder político-militar e nuclear entre os EUA e a União soviética. Desta forma, a política de segurança da Europa, foi delineada sucessivamente pelos EUA dentro da estrutura da NATO, e limitada à política de Defesa, estando o conceito de segurança reduzido à dimensão realista, com ferramentas de *hard power*. As dimensões não militares da segurança eram vistas com algum menosprezo, dadas as poucas implicações neste quadro de Guerra Fria. Havia uma clara tendência de desenvolver as políticas de segurança sem levar outros aspectos da política externa em consideração.

O fim da Guerra Fria provocou uma mudança radical no ambiente de segurança Europeu, para além do fim da ameaça militar direta à segurança Europeia. Como consequência, a política de defesa tornou-se menos importante, e os Estados-Membros deixaram de se sentir ameaçados, e rapidamente ensaiaram desejos de alargamento à Europa Central e Oriental (Deutsch 1957). Contudo, este novo ambiente internacional desencadeou uma vaga de conflitos armados inter e intra-estados nos países vizinhos da UE. Apesar desta nova vaga de conflitos não ameaçar diretamente a UE, produziram efeitos negativos e poderiam desencadear um efeito bola-de-neve. Nestes novos conflitos, a população civil foi mais atingida do que em qualquer outra altura. E o terrorismo emergiu como uma ameaça muito mais difusa. Na ausência de uma ameaça militar importante, outros factores que podem constituir as causas subjacentes ao terrorismo ou aos conflitos armados entre ou dentro países terceiros, podem afectar intrinsecamente os valores e interesses da UE e constituir neste quadro as principais fontes de ameaça à sua segurança: como o crime organizado, a imigração ilegal, subdesenvolvimento económico e social, e falta de instituições democráticas e o respeito pelos direitos humanos, os estados falhados, instituições multilaterais ineficazes, problemas ambientais, entre outros. Estes factores

são mais difíceis de combater do que a anterior ameaça claramente identificada.

Sob o título “Desafios Globais”, o ponto de partida para a análise do novo ambiente de segurança é o impacto da globalização. Se por um lado, a globalização contribui *para a liberdade e prosperidade de muitos*, para outros *a globalização foi sentida como uma causa de frustração e injustiça*. (Conselho Europeu 2003, 2) A Globalização veio acentuar a dependência da Europa e, por conseguinte, a sua vulnerabilidade. Como consequência da globalização existiu na Europa uma clara percepção *indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos da segurança* (ibidem).

Na segunda parte da análise, reconhecendo a improbabilidade de *que algum Estado-Membro venha a sofrer uma agressão em larga escala*. A Estratégia Europeia de Segurança salienta que *a Europa enfrenta agora novas ameaças que são mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis*. (ibidem, 3) Enumerando aquelas que considera serem as cinco principais ameaças, todas intimamente interligadas:

- **Terrorismo** para o qual *a Europa é simultaneamente um alvo e uma base*. A Estratégia refere que o terrorismo tem na sua origem *razões complexas*, incluindo *as pressões exercidas pela modernização, as crises culturais, sociais e políticas e a alienação dos jovens que vivem em sociedades estrangeiras*;
- **Proliferação de armas de destruição maciça** *é potencialmente a maior ameaça à nossa segurança, no qual o cenário mais assustador é o da aquisição de armas de destruição maciça por parte de grupos terroristas*;
- **Conflitos Regionais**, quer à escala mundial, quer nas fronteiras da UE, ambos com *impacto direto e indireto nos interesses europeus* e com raízes no *extremismo, ao terrorismo e ao fracasso dos Estados*;
- **Fracasso dos Estados** constitui *um fenómeno alarmante que mina a governação à escala global e contribui para a instabilidade regional*” e *“pode estar relacionado com ameaças óbvias, tais como a criminalidade organizada ou o terrorismo*.
- **Criminalidade Organizada**, uma ameaça interna que *apresenta uma importante dimensão externa*, como o *tráfico transfronteiriço de droga, mulheres, migrantes clandestinos e armas*. Acrescentando que *a*

criminalidade organizada pode igualmente estar ligada ao terrorismo e ao fracasso dos Estados.

A primeira parte da Estratégia enfatiza claramente as ameaças, principalmente o terrorismo e as armas de destruição maciça (ADM), focando-se nas ameaças externas.²⁷⁰ Esta visão renovada na defesa foi claramente provocada pelos ataques de 11 de Setembro, e estava referenciada na proposta de Constituição e atualmente plasmada Tratado de Lisboa, que introduziu a cláusula de solidariedade fornecendo os meios e os mecanismos necessários para o uso efetivo da PCSD dentro do território da UE em caso de ataque terrorista, catástrofes naturais ou causadas pelo Homem e na inclusão da “defesa mútua” baseada no artigo V modificada pelo Tratado de Bruxelas. Gerard Quille (2003, 2) afirmou que a EES tratou de *unambiguously re-calibrat[ing] its priorities to match those of the US.*

As principais ameaças devem ser respondidas através de um *multilateralismo eficaz*. Com efeito, a UE enfrentará tais ameaças e desafios fortalecendo as respostas nacionais através de sinergias da UE e endereçando a raiz dos problemas, tais como a pobreza e governos fracos através de instrumentos comunitários e do diálogo regional.

A EES continua posteriormente a elencar o que considera ser os aspectos mais preocupantes no mundo globalizado, como a pobreza, doença, principalmente a SIDA, a competição pelos recursos escassos, nomeadamente a água, o aquecimento global, movimentos migratórios e a dependência Energética da Europa.

²⁷⁰ Esta parte inicial da EES, é muito próxima da Estratégia de Segurança Nacional Americana, onde é referido que “*Terrorism is one of many threats that are more consequential in a global age. The gravest danger to the American people and global security continues to come from weapons of mass destruction, particularly nuclear weapons. The space and cyberspace capabilities that power our daily lives and military operations are vulnerable to disruption and attack. Dependence upon fossil fuels constrains our options and pollutes our environment. Climate change and pandemic disease threaten the security of regions and the health and safety of the American people. Failing states breed conflict and endanger regional and global security. Global criminal networks foment insecurity abroad and bring people and goods across our own borders that threaten our people*”. Ver: White House. 2010. *National Security Strategy*. Washington: White House, p. 8. Disponível no site http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf [acedido em 6 de Maio de 2011]

1.2. Objectivos Estratégicos

1.2.1. Política de Vizinhança – Criar Segurança na Nossa Vizinhança

A relação da UE com a sua vizinhança, em particular os vizinhos do continente europeu pode ser considerada um “complexo de segurança”, tal como definiu Buzan *a group of States whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another*²⁷¹. A UE apresenta-se claramente como o principal ator do continente europeu e tem assim a responsabilidade primária pela segurança e pela estabilidade nos países limítrofes. Nesse sentido, é necessária para a própria segurança da UE e a promoção dessa estabilidade. Além dessa necessidade é ainda dever da própria organização, dado ser o único ator local com capacidade e instrumentos para executar esta missão.

A necessidade do delineamento de uma Estratégia europeia, surge de fato em grande medida, por pressões endógenas, fruto do relacionamento com os países vizinhos. De fato, como sugere Biscop, desde 1999, que a União adoptou documentos de carácter estratégico, embora numa base regional, designadamente no que se refere ao seu relacionamento com a Rússia e com a Ucrânia e no que se refere ao Mediterrâneo (Biscop 2008, 6)

A abordagem global à segurança é particularmente visível na política da UE para países vizinhos, que tem tentado integrar através de uma vasta rede de relações, como testemunham o Pacto de Estabilidade para os Balcãs²⁷², a Parceria Euro-Mediterrânea, e a ajuda à transição da Europa Central e de Leste, considerada por alguns autores a maior conquista da Europa desde o início do projeto de integração (ibidem, 5). O instrumento de cooperação, no quadro da Iniciativa “Europa Alargada e os países vizinhos”, constitui o mais ambicioso projeto da UE, lançado pela Comissão Europeia, em 2003, sob o mandato do Presidente Romano Prodi²⁷³. Este

²⁷¹ Cfr. Christou, G. 2004. *European Union and Enlargement, The Case of Cyprus*. New York: Palgrave Macmillan.

²⁷² O Pacto de Estabilidade para o Sudeste da Europa foi lançada em 1999 como estratégia de prevenção abrangente primeiro conflito da comunidade internacional, que visa reforçar os esforços dos países do Sudeste da Europa na promoção da paz, democracia, respeito pelos direitos humanos ea prosperidade económica. O Pacto de Estabilidade, desde um quadro para incentivar a cooperação regional e acelerar a integração nas estruturas europeias e euro-atlântico. O Pacto de Estabilidade era chefiada de janeiro de 2002 até junho de 2008 pelo Coordenador Especial Erhard Busek, um político austríaco e autor. Nomeado pela UE no final de 2001, Busek é um dos maiores especialistas europeus na região e atuou como vice-chanceler austríaco-1991-95 e foi representante da Áustria alargamento de 2000-2001. O primeiro Coordenador Especial do Pacto de Estabilidade, de 1999 a 2001, foi Bodo Hombach. Informação disponível no site: <http://www.stabilitypact.org/>

²⁷³ A razão para o lançamento desta política nesta altura deveu-se também ao alargamento da UE em 2004.

documento nunca procurou substituir os acordos bilaterais e multilaterais já existentes, como a Parceria Euro-Mediterrâneo, o Pacto de Estabilidade para os Balcãs ou a Estratégia Comum para a Ucrânia, mas sim manter e desenvolver os resultados já alcançados. A própria política de vizinhança deverá encontrar um equilíbrio entre os planos de ação bilaterais adaptando-os a necessidades e circunstâncias específicas, de forma a que os benefícios para alcançar o progresso possam ser encontrados, bem como com parcerias multilaterais, como o Processo de Barcelona, para lidar corretamente com questões regionais e promover a integração regional entre os seus parceiros²⁷⁴. Para a política de Vizinhança ser bem sucedida, os Estados-membros deverão demonstrar vontade política de investir os meios suficientes para oferecer aos países vizinhos benefícios concretos e reais,²⁷⁵ O que tem sido claramente proposto pela Comissão Europeia.²⁷⁶

O objetivo desta Política de Vizinhança constitui desde o seu início na formação de uma área que partilhasse quer a prosperidade quer os valores, através da criação de parcerias com os Estados vizinhos da UE, as quais envolviam a integração económica, relações políticas e culturais próximas e uma responsabilidade conjunta na prevenção de conflitos. Para a concretização destes objetivos a UE oferecia benefícios muito concretos como o acesso aos mercados e investimentos, através dos progressos demonstrados no campo das reformas económicas e políticas dos Estados vizinhos. Assim, os principais objetivos da Política de Vizinhança seriam:

- Prevenção de Conflitos nos países vizinhos e atos de agressão contra a UE
- Terminar com disputas e conflitos continuados
- Estabelecer parcerias económicas e políticas baseadas na partilha de valores, prosperidade e segurança
- Controlar a imigração e todas as formas ilegais de tráfico dentro da UE
- Proteger a segurança de todos os cidadãos Europeus que vivam fora da UE

A estratégia volta a empenhar-se decisivamente nesta questão e de uma forma muito mais ambiciosa. A política de vizinhança pode ser vista como uma área na qual

²⁷⁴ A este respeito, deve dizer-se que o documento que estabelece a Parceria Euro-Mediterrâneo e a Declaração de Barcelona já mencionavam um vasto leque de medidas que foram posteriormente propostas no Documento “Europa Alargada e países vizinhos”.

²⁷⁵ Caso isso não se verifique, sofrerá o mesmo destino que a anterior Parceria Euro-Mediterrâneo: princípios bem-intencionados, mas implementação muito limitada. As promessas elencadas só verbalmente serão insuficientes. É assim também exigido que haja um esforço suplementar por parte da UE. Cfr. William Wallace. 2003. ‘Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25’. Notre Europe Policy Paper No. 4, July 2003.

²⁷⁶ A Comissão propôs os seguintes objetivos: a extensão do mercado interno e estruturas reguladas; relações comerciais preferenciais e a abertura de mercados, legislação sobre a imigração e movimento de pessoas; integração no que diz respeito aos transportes, energia e redes de telecomunicações e na área de investigação; novos instrumentos para a promoção e protecção do investimento e apoio à integração no sistema global de comércio.

a UE se considera particularmente responsável pela paz e segurança, desempenhando uma papel de liderança, dado a proximidade geográfica, ao contrário da contribuição mais vaga para a estabilidade global, referido como terceiro objectivo estratégico. As relações preferenciais dentro deste enquadramento institucional para além de promover a reforma política e económica através da assistência condicional, que para além de um alcance preventivo bastante amplo, trespassou para a cooperação político-militar, através da criação de mecanismos conjuntos para a prevenção e manutenção de crises (Coelmont 2012, 5).

Pode também afirmar-se que a UE partilha com os seus vizinhos uma relação de *interdependência assimétrica*, dado o poder de atração que constitui na vizinhança. A este respeito George Christou defendeu que *the focus on the power of attraction highlights the EU's capability to influence the future order in Europe by locking states and regions into its framework and structures, while also showing the ability of the Union to frame the conditions for peace for the incomers and outsiders.*²⁷⁷ *Enlargement would, however, aggravate the insider/outsider*²⁷⁸ Com vista a superar este dilema de inclusão/exclusão, a Comissão Europeia considerou como os fundamentos da Política Europeia de vizinhança “compartilhar os benefícios do alargamento da UE com os países vizinhos, através do reforço da estabilidade, segurança e bem-estar para todos [...] para prevenir a emergência de novas fracturas de divisão entre a UE alargada e os seus vizinhos”²⁷⁸

Tal estratégia representa duas dinâmicas no próprio discurso oficial da UE: a necessidade de responder conjuntamente às ameaças de segurança e concomitantemente partilhar os benefícios do alargamento com os seus vizinhos.

A Estratégia vem sublinhar a importância da relações com os países vizinhos afirmando que *[m]esmo na era da globalização, a geografia continua a ser importante*” Desta forma, é do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados. Para a Europa, constitui um problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos, estados enfraquecidos em que floresce a criminalidade organizada, sociedades disfuncionais ou um crescimento descontrolado da população” (Conselho Europeu 2003, 7). Enumerando aquelas que considera serem as zonas prioritárias e que vão ao encontro da própria política Europeia de Vizinhança:

²⁷⁷ George Christou. 2004. *Op. Cit.* p. 2.

²⁷⁸ Informação disponível no site: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm [acedido em 8 de Junho de 2009]

- Os Balcãs, através da consolidação dos resultados conseguidos pela UE
- “Vizinhos a Leste” através de benefícios da cooperação económica e política”,
- Sul do Cáucaso, que deve constituir um interesse mais acentuado e ativo
- Médio-Oriente e a resolução do conflito israelo-árabe
- Mediterrâneo, entendido como a parceria Euro-Mediterrânea e o Processo de Barcelona deverão tornar-se mais efetivo²⁷⁹.

1.2.2. *Multilateralismo Efetivo*

Uma vez mais, e com a referência à globalização, a EES define como objectivo estratégico final o estabelecimento de *uma ordem internacional baseada no multilateralismo efetivo*: uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas. O centro deste sistema são as Nações Unidas “Reforçar as Nações Unidas e dotá-la dos meios necessários para que possa cumprir as suas missões e atuar de forma eficaz é uma das prioridades da Europa. (Conselho Europeu 2003, 9)

O multilateralismo apresenta-se como uma consequência natural da abordagem holística da segurança e da conceptualização de “Bens Públicos Globais” evidenciando a necessidade de coordenação das políticas entre os vários atores internacionais.²⁸⁰ O aspeto principal desta atuação consiste na transformação do objeto da estratégia, e necessariamente dos seus meios e dos seus objetivos.

A arquitetura institucional compreende também outras organizações internacionais como a OMC e instituições financeiras internacionais por um lado, e organizações regionais, como a OSCE, o Conselho da Europa, a ASEAN, Mercosul e a União Africana por outro lado. Contudo, no quadro institucional é reafirmada a

²⁷⁹ Ver: Sarto, R. A. e Schumacher, T. 2005. From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean. *European Foreign Affairs Review* 10, pp. 17-38; Philippart. E. 2003. *The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Future Challenges*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies.

²⁸⁰ Morrissey define Bens Públicos globais “as a benefit providing utility that, in principle is available to the global population. They consider three types of benefits: provision of direct utility, risk reduction (or disutility), and capacity enhancement”. Morrissey, O. te Velde, D. and A. Hewitt (2002). “Defining International Public Goods: Conceptual Issues”. In M. Ferroni and A. Mody (eds) *International Public Goods: Incentives, Measurements and Financing*. Sobre esta matéria, ver também: Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. Ver também a este respeito I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven and R. Mendoza (2003). “Why Do Public Goods Matter Today”. In Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza (eds). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press. 17 D. Held and A. McGrew (2003). “Political Globalisation: Trends and Choices”. In Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza (eds). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press. P. Stalgren (2000). “Regional Public Goods and the Future of International Development Co-operation: A review of the Literature on Regional Public Goods”. Working Paper 2000: 2, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.

importância da relação transatlântica, da qual a NATO, é a maior expressão a nível de segurança *não é só do interesse bilateral, como reforça a comunidade internacional no seu todo. A NATO é uma importante manifestação desse relacionamento (ibidem).*

A importância da governação global para a segurança europeia deverá ser também perseguida através “mundo constituído por Estados democráticos bem governados. As melhores formas de reforçar a ordem internacional são a disseminação dos princípios da boa governação, o apoio às reformas sociais e políticas, a luta contra a corrupção e os abusos de poder, o estabelecimento do primado do direito e a proteção dos direitos humanos e a UE têm um papel importante e pode *contribuir para uma melhor governação através de programas de assistência, da condicionalidade e de medidas comerciais bem orientadas (ibidem, 10).*

A ênfase está claramente colocada na prevenção a longo prazo através da combinação com a Política de Vizinhança e o apoio na promoção de reformas, aqui repetido a um nível global, mas em vez de todo o processo ser liderado pela UE, como se propôs fazer rem relação aos países vizinhos, a UE irá agir primeiramente num quadro das Nações Unidas e de outras instituições e regimes multilaterais. A abordagem global defendida aproxima-se claramente da governação global.

A promoção da integração regional constitui uma parte relevante desta abordagem, com vista a consolidar as relações pacíficas entre os Estados e fortalecer a sua a sua posição na ordem global. O objectivo é que *o mundo seja [...] fonte de justiça e de oportunidades para todos (ibidem)*, e para que seja realizável será necessário fornecer respostas a sentimentos de exclusão e marginalização, os quais constituem certamente algumas das causas do extremismo político, do terrorismo e do conflito²⁸¹. A EES não refere de forma contundente a forma de governação global deva ser perseguida, ou como a própria arquitetura institucional²⁸² deva ser melhorada e quais serão as prioridades políticas que deverão ser tomadas, além do controlo da proliferação de armamento e do terrorismo, que constituem somente duas das várias questões globais que necessitam de rápida resposta. Talvez, a própria EES pudesse ter indicado uma direcção-geral, o que não se verificou. Constata-se aliás que a necessidade de um governo global parece ter sido obscurecida pela ênfase colocada nos aspectos político-militares. Mesmo assim, a EES realça com alguma veemência

²⁸¹ Rik Coolsaet. 2003 ‘International Terrorism: Symptom of a Sick World Order’. Paper presented at the IRRI-KIIB conference ‘Why 9/11? The Root Causes of International Terrorism’, Brussels, 20 November 2003. Disponível no site: <http://www.irri-kiib.be/speechnotes/terrorism/201103coolsaet.pdf>. [acedido em 22 de Novembro de 2009]

²⁸² Em relação à dimensão institucional, a Comissão já tinha elaborado várias propostas. Vide por exemplo: Comissão Europeia. 2003. ‘The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism’. COM (2003) 526 final.

que para *organizações, regimes e tratados internacionais respondam eficazmente às ameaças à paz e à segurança internacionais* a UE deverá “*estar pronta para atuar quando as suas regras forem violadas*” (ibidem). Desta forma, o Multilateralismo efetivo parece significar que o mesmo possa ser exequível, observando-se nesta abordagem de uma visão a dois passos, Relativamente à prevenção e gestão de crises a curto prazo, que deverá ser complementado com a prevenção a longo-prazo. Segundo a EES alguns países “colocaram-se fora dos limites da sociedade internacional” ou porque se “isolaram-se voluntariamente” ; ou porque “violam de forma continuada as normas internacionais”. Em primeiro lugar é “desejável que esses países voltem a juntar-se à comunidade internacional”, em segundo lugar a “UE deverá estar disposta a prestar-lhes a necessária assistência”. Contudo, *aqueles que o não quiserem fazer deverão compreender que há um preço a pagar, designadamente a nível das suas relações com a União Europeia* (ibidem). Em primeiro lugar, o preço será pago em termos de sanções económicas reduzindo as parcerias e a cooperação, evidenciando claramente o uso da noção de condicionalidade na Estratégia, mas quando necessário, poderá incluir ainda numa fase inicial, o uso da intervenção militar. E esta ideia torna-se clara aquando da análise do capítulo do multilateralismo efetivo em conjunto com o capítulo seguinte da EES sobre as implicações políticas para a Europa.

1.3. Implicações Políticas: Cultura Estratégica Europeia ou Delineamento Material de Capacidades

A ESE foi um passo muito importante na promoção do pensamento estratégico europeu e na cultura, e tornou-se numa atrativa narrativa, como tivemos oportunidade de analisar. Pese embora a construção normativa num quadro geral subjacente à estratégia, encontramos o esboço da alteração do paradigma estratégico europeu principalmente relativo aos instrumentos para prossecução dos seus objetivos, na sua terceira parte, acerca das Implicações Políticas para a Europa, nomeadamente o parágrafo que refere que a UE dever ser mais ativa e aplicar *toda a gama de instrumentos de que [dispõe] para a gestão de crises e a prevenção de conflitos, incluindo atividades de natureza política, diplomática, civil e militar, comercial e em matéria de desenvolvimento* (ibidem, 11). Neste contexto a UE necessita de políticas ativas para combater as novas ameaças dinâmicas e de *desenvolver uma cultura*

estratégica que promova uma intervenção precoce, rápida e, se necessário, enérgica para que tenha a capacidade de atuar antes de constatar a deterioração de países à sua volta, quando haja sinais de proliferação de armamentos e antes que surjam situações de emergência humanitária. Por outras palavras, uma intervenção preventiva pode evitar que os problemas venham a assumir proporções mais graves no futuro.

A ênfase é claramente na abordagem global, realçando o uso de toda a gama de instrumentos. Parece evidente que o uso coercivo do poder militar não constitui um instrumento padrão para a prevenção e gestão de crises a curto prazo, não obstante a Estratégia não o afirmar explicitamente. Tal parece ser confirmado pela rectificação das palavras de *pre-emptive engagement* na primeira versão por *preventive engagement* na versão final²⁸³. Na verdade, esta questão envolve de imediato, a legalidade do uso da força, excluindo os casos em que essa mesma intervenção ocorra com o consentimento das partes, por exemplo no contexto da OSCE ou quando a própria UE for convidada²⁸⁴. Também a este respeito, a EES não é muito clara e explícita, declarando que a UE está *empenhada em defender e desenvolver o Direito Internacional, sendo o enquadramento fundamental das relações internacionais é a Carta das Nações Unidas, cabendo ao Conselho de Segurança das Nações Unidas a responsabilidade primária da manutenção da paz e da segurança internacionais*. (ibidem, 12) Contudo, a própria EES não afirma que a UE deva sempre procurar estar mandatada pelas NU para uma ação militar coerciva. Assim, a EES deixa margem para a interpretação, que relativamente a este assunto concreto, é de difícil operacionalização, dado a extrema sensibilidade do assunto – a questão estava no coração da discórdia de Iraque – e o facto que a necessidade para unanimidade serve como um muito eficaz instrumento de consensualidade.

A intangibilidade da “cultura estratégica europeia” foi introduzida no debate para evidenciar que o sucesso da implementação da EES dependerá não só da criação dos requisitos civis e das capacidades militares, mas também de um conjunto partilhado de normas, desejos e ideias referentes aos meios e fins da própria PCSD. O

²⁸³ Do ponto de vista da clareza do documento e da racionalidade do debate, isto era sem dúvida algo que deveria ser feito para evitar a conotação que 'pre-emption' adquiriu após a Guerra do Iraque, isto é o uso da força pela própria iniciativa de um Estado. Há uma escola no direito internacional que tem uma interpretação mais ampla do direito de auto-defesa no âmbito do Artigo 51º da Carta da ONU, alegando a possibilidade de uma ação de prevenção em caso de um ataque iminente, isto é, entre o momento aquando da percepção de um ataque inimigo e a existência de uma necessidade urgente de auto-defesa contra esse ataque e não exista nenhuma alternativa à auto-defesa. A Estratégia de Segurança Nacional dos EUA vai muito mais além, permitindo “uma acção preventiva, ainda que a incerteza permaneça quanto ao tempo e lugar do ataque do inimigo”, uma formulação que aparece acabar com a condição da “iminência” de um ataque; em efeito, isto não é uma ação preventiva, mas sim uma “guerra preventiva”.

²⁸⁴ Como no caso da Macedónia.

que se torna evidente é o desejo de afirmação de ator insubstituível no sistema internacional dada a capacidade da União para levar a cabo operações que envolvam capacidades tanto militares como civis, dados os gastos com a Defesa no seio da União ascenderem a “160 milhões de euros”. A cultura estratégica Europeia numa forma algo rudimentar é retratada como um desejo comum que permita a implementação com sucesso várias operações em simultâneo no domínio da PCSD.

Cornish e Edwards (2001, 587) definem a cultura estratégica europeia *as the institutional confidence and processes to manage and deploy military force as part of the accepted range of legitimate and effective policy instruments, together with general recognition of the EU’s legitimacy as an international actor with military capabilities*. Isto não significa uma redução na centralidade do papel do Estado, nem consequentemente das escolhas políticas dos Estados-membros e da sua implementação no que à PCSD diz respeito, dado que cada estado-membro tem o direito de veto durante o processo de tomada de decisão, considerando qualquer missão militar. Não obstante, as escolhas políticas são moldadas de acordo com as culturas estratégicas colectivas, as quais são elas próprias o resultado de uma evolução histórica contínua. Isto não significa que todas as formas de divergência entre as culturas estratégicas nacionais e Europeias tenham efeitos nefastos para a própria Evolução da PCSD, visto que a UE não se traduz unicamente pela soma de todas as suas partes (dos seus Estados-membros), apresentando-se muitas vezes como uma entidade política autónoma. Sob o atual sistema de votação, da PCSD, de cariz claramente intergovernamental, uma cultura estratégica Europeia deveria claramente dever convergir através de normas, ideias e práticas similares com respeito à política de segurança e defesa e o legítimo uso da força. Claro que para tal acontecesse, seria necessário um maior grau de empenhamento e convergência das estratégias nacionais para que pudesse ser encontrada uma plataforma comum de ação. A ESE possui elementos evidente de uma Estratégia Global²⁸⁵. Depois de analisar o ambiente de segurança, a ESE esboça uma abordagem holística e uma política de prevenção e estabilização utilizando em vasto leque de instrumentos civis

²⁸⁵ O termo estratégia Global, para o General Beaufre, correspondia a uma estratégia ampla, com objectivos de política externa a serem realizados a longo-prazo, com uma vasta categorização dos instrumentos e meios a serem utilizados para a obtenção desses objectivos. A Estratégia Global corresponde ao cálculo da relação entre meios e objectivos, fornecendo uma visão coerente a longo prazo dos valores e interesses e a melhor forma para os proteger fornecendo os objectivos para a condução da política externa de um país. A Estratégia Global serve ainda como um quadro de referência para o processo de tomada de decisão diária, que define as capacidades militares e civis a serem desenvolvidas, incluindo todas as políticas externas. Sobre este assunto ver também: Kennedy, P. (ed.). 1991. *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven: Yale University Press; Gaddis, J.L. 2004. *Surprise, security, and the American experience*. Boston: Harvard University Press.

e militares, de parcerias, e de instituições multilaterais, contudo a EES peca pela inexistência de um delineamento material de instrumentos, ou de meios com que suportar as suas ambições e os seus objetivos concretos, e que uma estratégia global deveria conter²⁸⁶. A EES deveria fornecer não apenas a estrutura de referência necessária para o processo de tomada de decisão político. Mas deveria determinar os instrumentos e as capacidades a serem desenvolvidos para a prossecução eficaz dessa estratégia. Especialmente no que concerne à PCSD: as ambições da UE e o papel que vê para o instrumento militar, deveriam guiar o planeamento das forças europeu. Se é evidente que se conseguiu um consenso sobre uma visão abrangente sobre a dimensão de segurança da UE, não é menos evidente que os estados-membros têm mostrado alguma resistência contra uma certa “militarização” da sua ação externa, talvez por algum desconforto que este braço armado possa fragilizar a aliança transatlântica²⁸⁷.

Naturalmente, que poderemos interrogar se os Estados-Membros com maior peso, estão realmente dispostos a “europeinizar” as suas políticas de segurança. Querirão somente agregar capacidades a um nível técnico para objectivos de eficiência ou estarão dispostos a aceitar as implicações plenas em termos de elaboração de políticas e de soberania, exigências para uma Europa mais forte e portanto mais unificada? De qualquer modo a estratégia forneceu uma estrutura clara e inequívoca de decisão política, deixando a ação unilateral de cada estado-membro mais difícil. Os principais objectivos das EES seriam os seguintes:

- Oferecer aos Estados-Membros uma plataforma para formular políticas com significado;
- Criar um Consenso entre os estados-membros ao nível da sua política externa que possibilitasse a mobilização de recursos à UE
- Dar indicação da ambição de poder da UE

2. Relatório de Execução de 2008

Apesar do documento original de 2003, ser considerado na sua generalidade um bom documento, a EES começou a ser repensada logo nos anos seguintes e

²⁸⁶ Cfr. Biscop, S. (ed.) 2009. ‘The Value of Power, the Power of Values: A call for an EU grand strategy’. Egmont Paper, N.º 33, Royal Institute for International Relations, Brussels.

²⁸⁷ Cfr. Biscop, S. ‘In Search of a Strategic Concept for the ESDP’. In: European Foreign Affairs Review, Vol. 7, 2002, No. 4, pp. 473-490.

solicitado pela presidência francesa²⁸⁸, a qual reconhecia que o mundo tinha mudado profundamente. À agenda pós-moderna tão presente no documento de 2003, juntaram-se novas ameaças, nomeadamente a Guerra. O retorno aos conflitos e a crise financeira global, tinham alterado o *modus operandi* das relações internacionais. Por exemplo a EES pouco referia da relação da UE com a Rússia, a segurança energética, as alterações climáticas, ou mesmo sobre as capacidades militares. As circunstâncias para repensar a EES eram propícias e os estados-membros da UE deixavam de ver a política externa e a defesa unicamente pelo prisma da relação UE-EUA, como tinham feito em 2003²⁸⁹. As alterações no sistema multipolar foram acompanhadas pelo ressurgimento das *power politics* e pelas pressões crescentes na estrutura institucional e normativa. Durante os cinco anos que decorreram após o lançamento da EES, vários debates se sucederam com o intuito de avaliar a EES e encontrar as ferramentas necessárias à sua melhor implementação e garantia de eficácia. Destes debates, salientam-se aqueles que foram promovidos pelos *Institute for Security Studies* da UE, não só pela identificação de novas ameaças, como também pela avaliação da ação externa da UE após a sua Estratégia²⁹⁰.

A maior alteração ao ambiente de segurança europeu desde 2003 foi sem dúvida o retorno das ameaças centradas no Estado, em particular o ressurgimento do poder económico e militar da Rússia como uma força a ter em conta²⁹¹. O Documento salienta desde logo que as *relações com a Rússia deterioraram-se devido ao conflito com a Geórgia* (Conselho da União Europeia 2008, 3).

Para além destas alterações estratégicas o documento de Solana acabou não ter grande receptividade por parte dos estados-membros e tornava-se premente efetuar um exame aos cinco anos de existência da Estratégia.

Apesar desta necessidade detetada, nem todos os governos concordaram com a necessidade da revisão da ESE. Alguns países, especialmente a Alemanha que temia que a reabertura da Estratégia pudesse desencadear um debate pouco confortável sobre a Rússia, criando ou reforçando as divisões entre os novos e os velhos estados-

²⁸⁸ Este acontecimento coincidiu com a total operacionalidade alcançada pela PCSD, a possível re-integração da França na NATO e a tomada de posse de um novo presidente americano.

²⁸⁹ A França equacionava também o seu regresso à Aliança Atlântica.

²⁹⁰ Os debates promovidos pelo Institute for Security Studies no Ano de 2008, decorreram em Vilnius (29 e 30 de Maio); Roma a 5 e 6 de Junho (fornecendo uma visão geral do ambiente de segurança); Varsóvia (27 e 28 de Junho (Centrado na política de Vizinhança) Helsínquia (18 e 19 de Setembro (focalizado na PSED)); Paris (de Julho e 2 e 3 de Outubro Focado nas considerações estratégicas) Disponíveis os programas e os relatórios no site: [www.iss.europa.eu/seminars/select_category/26/?tx_ttnews\[pS\]=1199142000&tx_ttnews\[pL\]=31622399&tx_ttnews\[arc\]=1&c.Hash=d882d0d692](http://www.iss.europa.eu/seminars/select_category/26/?tx_ttnews[pS]=1199142000&tx_ttnews[pL]=31622399&tx_ttnews[arc]=1&c.Hash=d882d0d692). [acedido em 25 de maio de 2010].

²⁹¹ A Noruega, a Suécia e a Finlândia começaram também a discutir formas de cooperação militar para, de certa forma, se fortalecerem face à Rússia.

membros e o Reino Unido, que pretendia que a PCSD se concentrasse nas reais capacidades, e não em revisões de aperfeiçoamento conceptual²⁹². Outros países temiam ainda a securitarização das políticas da UE nos campos da Energia e do ambiente. Outras preocupações diziam respeito ao medo do enfraquecimento da ESE. A adicionar a estas dificuldades, encontravam-se também em curso os esforços para a aprovação do Tratado de Lisboa. Por último, existiam ainda algumas reservas acerca do próprio *método* de Solana e da própria amplitude do seu mandato²⁹³.

Não obstante todas estas vicissitudes é aprovado, sob a forma de Relatório, pelo Conselho Europeu de 11 de dezembro de 2008, a revisão da EES de 2003, com o título de “Relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em mudança”. Este documento fez uma avaliação da implementação da Estratégia Europeia desde 2003, atualizando as ameaças, e reforçando aspectos como as alterações climáticas, as vulnerabilidades no acesso à energia e sistemas de informação e incluiu, a questão da saúde pública.

Em relação ao texto de 2003, as referências explícitas ao ator global são preteridas pela projeção do ator normativo e *peace-settler*, enquanto ator ativo na comunidade internacional, consciente das suas responsabilidades e pró-ativo na sua ação estratégica. Assim, salienta-se a passagem, na página um, “A União Europeia continua a ser um polo de estabilidade. Graças ao alargamento, a democracia e a prosperidade estendem-se a todo o continente. Nos Balcãs assiste-se a mudanças muito positivas. A política de vizinhança que praticamos criou um quadro robusto em que se inserem as relações com os nossos parceiros a Sul e a Leste, e que assume agora na União para o Mediterrâneo e na Parceria Oriental uma nova dimensão. Desde 2003, a UE exerce uma influência crescente na resolução de crises e conflitos em países como o Afeganistão ou Geórgia”.

Uma preocupação latente no Relatório diz respeito à introdução da segurança energética como uma das principais ameaças à segurança europeia, dada o aumento da sua dependência²⁹⁴. Com efeito, o Relatório aponta que a resolução deste problema “terá de passar por uma política europeia da energia que concilie as dimensões

²⁹² Um diplomata francês envolvido nos aspectos da política de segurança referiu que “Britain and Germany opposed any new strategy. The British, particularly, were concerned that CSDP should deliver tangible capabilities, not more visionary statements. In Germany the previously mentioned debate over their forces in Afghanistan made any debate on military security difficult”. Personal communication, senior German Diplomat (Berlin, 6 May 2009), Citado em Toje, Asle. 2010. The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, pp. 174-175.

²⁹³ Era constituído por uma pequena equipa e revisionado por um comité dos Estados-membros.

²⁹⁴ O declínio da produção europeia implica que, até 2030, quase 75% do petróleo e do gás que consumimos terão de ser importados. Essas importações serão provenientes de um reduzido número de países cuja estabilidade, em numerosos casos, se encontra ameaçada.

externa e interna” através “de um mercado energético mais unificado” e que simultaneamente aconteça uma “maior diversificação dos combustíveis, das fontes de abastecimento e das rotas de trânsito” bem como pela promoção de “energias renováveis, as tecnologias de baixas emissões de carbono e a eficiência energética, [...] e a transparência de mercados bem regulados.”²⁹⁵

Relativamente às alterações climáticas o documento reconhece que o “problema adquiriu uma nova urgência” descrevendo-as como um “multiplicador de ameaças”. Desta forma, “As catástrofes naturais, a degradação do ambiente e a concorrência em torno dos recursos vêm exacerbar os conflitos, especialmente em situações de pobreza e crescimento populacional, com consequências ao nível humanitário, sanitário, político e da segurança, nomeadamente o aumento dos fluxos migratórios”, podendo ainda fazer “despoletar conflitos a propósito de rotas comerciais, zonas marítimas e recursos anteriormente inacessíveis”.

Em Relação à saúde o documento refere que “o desenvolvimento é ainda travado por problemas de saúde pública, em especial as pandemias”, lembrando o vírus H5N1 (2006) e H1N1 (2008) que assolou o mundo, e outras estirpes congéneres.

Relativamente ao documento de 2003, o Relatório mantém relevantes as questões de estabilidade com os seus vizinhos afirmando-as como indispensáveis, propondo “um maior empenhamento”, referindo que “estabilidade duradoura da nossa vizinhança terá de passar por um esforço contínuo da parte da UE, juntamente com a ONU, a OSCE, os EUA e a Rússia”²⁹⁶. O objectivo da Estratégia Europeia de Segurança para os países vizinhos é “reforçar a prosperidade desses países, e do mesmo passo a segurança da UE. As propostas cobrem uma vasta gama de domínios bilaterais e multilaterais de cooperação”.

A propósito da Estabilidade na Vizinhança, o Relatório refere ainda a UE está atualmente a proceder à maior missão civil no Kosovo – a EULEX/KOSOVO.²⁹⁷

Para além disso, o texto de 2008 reconhece os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) como parceiros estratégicos, reafirma a relação transatlântica.

²⁹⁵ A este respeito aconselha-se a consulta da Estratégia Europeia para a Segurança Energética, disponível no site http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm [acedido em 3 de Abril de 2009].

²⁹⁶ O Relatório refere ainda que a PEV “veio fortalecer as relações bilaterais individuais com a UE”. Também salienta a importância da União para o Mediterrâneo, lançada em Julho de 2008, e que a mesma imprimiu um impulso político renovado para levar por diante este objetivo com os nossos parceiros do Sul” e da Parceria Oriental.

²⁹⁷ A análise a esta missão é efetuada no capítulo VII.

3. Conclusão

A Estratégia Europeia de Segurança (EES) constitui um documento deveras importante e, como Biscop e Andersson (2008, 2) defenderam, sumariza o projeto político da UE, os seus objetivos e a sua ambição. Na nossa óptica, o seu significado ultrapassa os termos estritos do próprio texto. A EES plasma pela primeira vez num documento estratégico da UE, a sua afirmação enquanto *ator securitário* das relações internacionais. Apesar do conceito de “poder” não aparecer referenciado de forma específica na Estratégia, os objetivos subjacentes à sua afirmação encontram-se elencados.

Numa abordagem de incidência mais teórica pode-se considerar existirem elementos susceptíveis de enquadramento numa perspectiva construtivista da UE enquanto *normative power*. A sua auto-identificação (*self image*), “presença” e “capacidades” traduziria o conceito europeu de segurança e o seu *papel* na arena internacional e o seu relacionamento com outros atores. Desta forma, este conceito reflete a “visão do mundo” da UE como um sujeito coletivo das relações internacionais, que aspira a uma ação global. O conceito remete para três planos fundamentais: primeiro, reflete um determinado tipo de modelo internacional que a UE constrói ou se propõe construir; de acordo com esta “visão global” a UE “pensa”, “decide” e “age” como uma entidade coletiva e não unicamente através da prossecução dos interesses de cada Estado-membro. Assim, a EES e o subsequente Relatório de Revisão apresentam as intenções e o âmbito de atuação da UE, o que se torna uma mais-valia relevante para o seu estudo empírico. Em segundo lugar, este conceito reflete as ambições de um sujeito coletivo que, apoiado pelos Estados-membros, é também o resultado de um discurso político europeu – em rigor, do *projeto europeu* – com uma base institucional que confere significado e maior amplitude à ação²⁹⁸. Por outras palavras, a linguagem “institucionalizada” cria ela própria um modo e um pensamento com consequências holísticas. Por último, a ambição global da UE ultrapassa as suas fronteiras e deverá ser pensada como algo mais do que um poder macrorregional circunscrito. O próprio ambiente externo suscita e coloca novas exigências a este ator global, quer a nível económico, quer no domínio específico da segurança. Simultaneamente o mesmo ambiente proporciona

²⁹⁸ Vide a este respeito: Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: the Politics of Reality*, New York: Cambridge University Press.

novas oportunidades externas para a UE, entre as quais a possibilidade de construção de um “multilateralismo efetivo” e uma nova “cultura estratégica”, o desenvolvimento das instituições já existentes, bem como a criação de instituições mais robustas.

Relativamente à construção de *soft power*, uma das expressões mais proeminentes da EES, é a sua adesão ao direito internacional e aos direitos humanos que confirma o carácter “civilista” da UE *como produtora e promotora de normas e valores*, evidenciado o seu poder de atração global. Não obstante, as capacidades militares e o *hard power* têm-se tornado cada vez mais importantes na projeção externa da UE, como os próprios documentos o indicam. Neste sentido, retrata a metamorfose de um poder polissémico e atípico.

Parece claro, que acima de tudo, a EES procurou criar um círculo virtuoso para uma ação política da UE mais forte e, simultaneamente, o reconhecimento de um ator mais autónomo e capaz num sistema mais *multilateralizado* e num contexto de crescente incerteza. Porém, a Estratégia Europeia de Segurança não configura exatamente, em todos os termos do seu uso tradicional, um documento estratégico operacional com diretrizes claras do uso do poder militar. Trata-se fundamentalmente de uma declaração de princípios e de uma ferramenta política, funcionando como um documento norteador. Na nossa visão, a EES pode abrir caminho à própria reforma das instituições e ao debate sobre as prioridades políticas da UE, o uso da força, e o âmbito de ação da PCSD. Ora, este documento evidencia por parte da UE a possibilidade de utilizar todos os instrumentos de poder, incluindo o *hard power*.

No domínio das percepções das ameaças podemos considerar que a EES desempenhou um papel fundamental e mesmo pioneiro. Trata-se do único *open source* político da UE que identifica as ameaças, e concomitantemente o único documento que faz uma análise da segurança global elencando um quadro de respostas a essas mesmas ameaças (Gnesotto et al., 2004; Heisbourg 2004). Como assinala Bono (2006, 157), as ameaças parecem ser suficientemente concretas para a “prescrição de medicamentos”. Esta visão fomentou uma abordagem pró-activa relativamente aos desafios do ambiente de segurança internacional, não somente da percepção das ameaças, mas da própria forma como as mesmas são entendidas;²⁹⁹ a ênfase é colocada na natureza complexa e não expectável das novas ameaças “que são mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis”.

²⁹⁹ A respeito dos modelos sobre as percepções das ameaças e das suas respostas vide Meyer, C. and A. Miskimmon. 2009. “Perceptions And Responses To Threats: Introduction”. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, n.º 4, pp. 625-628.

Assim, em contraponto a outros documentos políticos da UE, a EES baseia-se na construção mais nítida do interesse europeu³⁰⁰, e eleva o papel da UE como o melhor veículo para a sua prossecução, servindo implicitamente de denominador comum para os interesses nacionais europeus.³⁰¹ Pese embora o carácter intergovernamental subjacente a este vector da ação europeia, cumpre sublinhar, *ab initio*, que Javier Solana, o mais provável mentor da formulação deste quadro estratégico, evidencia a importância que as instituições criadas no âmbito da PCSD tiveram para o desenvolvimento de um pensamento *comum* relativamente a matérias de segurança e defesa no seio da UE, e na sua própria *institucionalização*³⁰².

Por sua vez, a EES reforça uma ideia da UE como um ator estratégico que necessita de proteger e projetar os seus interesses – que considera vitais – estando estes diretamente relacionados com a segurança e prosperidade de cada Estado-membro e do conjunto da União Europeia. Para Kirchner e Serling, “the document also makes a distinction between vital and value interests by linking the former to the security and prosperity of the EU and its Member States” (2002, 427). A EES de 2003, em particular, abriu novos caminhos, e em vários domínios terá já ultrapassado a prova do tempo. Contudo, este documento é susceptível de uma evolução à medida dos próprios desenvolvimentos da UE e das mudanças no entorno estratégico.

Atualmente, cumpre referir que a UE tem um vasto leque de “estratégias comuns” e de “estratégias europeias” em questões que vão desde a luta contra a proliferação de ADM (armas de destruição maciça), ao tráfico de armamento ligeiro, passando pelas relações com a América Latina, e as relações com o Mediterrâneo, entre outras.³⁰³ Algumas destas estratégias podem considerar-se coerentes com a EES. Deve porém assinalar-se que em alguns casos a ausência de uma ligação manifesta entre a EES e aquilo que eu designo de *sub-estratégias*, bem como, entre as próprias

³⁰⁰ De referir que a palavra “interesse” é mencionada na EES sete vezes.

³⁰¹ Javier Solana subscreeveu por diversas ocasiões esta mesma narrativa, baseada nos “interesses europeus” Ver a este propósito Solana, J. 2007. Tackling the Dark Side of Globalization: Why only a Unites Europe Can Project and Protect Interests. *Europe Diplomacy & Defence*, Vol. 58, n.º 1-2 e Solana, J. 2008. Remarks at the Conference “National Interests and European Foreign Policy” Berlin Stiftung Wissenschaft und Politik, 7 October 2008. Disponível no site: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_8202_en.htm. [acedido em 27 de novembro de 2010].

³⁰² A institucionalização corresponde tipologicamente ao grau de acomodação e de decisão que toma lugar de forma previsível e organizada numa dada entidade regional. Crf. Peter H. Smith (ed). 1993. *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 1-14.

³⁰³ Ver entre outros: Conselho da União Europeia. 2005. *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Bruxelas: Conselho da União Europeia; Conselho da União Europeia. 2001. *EU Action Plan on combating terrorism*. Bruxelas: Conselho da União Europeia; Conselho da União Europeia. 2008. *Introdução ao Conselho da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia; Conselho da União Europeia. 2003. *Luta contra a proliferação de armas de destruição maciça - Estratégia da UE contra a Proliferação de Armas de Destruição Maciça*. Bruxelas : Conselho da União Europeia. Comissão Europeia. (2004). *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*. Bruxelas: Comissão Europeia.

sub-estratégias, tornam a ação da UE e a sua política de mais difícil entendimento e mesmo de comunicação. Uma EES sem elos explícitos de ligação às *sub-estratégias*, fornece, ademais, pouca orientação política. Dada a ambição da UE em fazer “cada vez mais e melhor” num sistema internacional em mudança, condicionado por eventos muitas vezes não expectáveis, a UE deveria rever e desenvolver sub-estratégias mais efetivas e coerentes, nomeadamente em áreas do âmbito da PCSD. A requalificação da EES poderia contemplar parcerias estratégicas e relações privilegiadas a desenvolver com determinados países, e não somente a “analisar” as mudanças globais e as novas ameaças com as quais a UE está confrontada, segundo o diagnóstico insito nos próprios documentos.

Se é verdade que a EES foi algo elogiada pela clara identificação que faz das ameaças, dos princípios para uma ação global e da promoção das normas internacionais para um efetivo multilateralismo, as maiores críticas direcionaram-se para a inexistência de diretrizes objetivas para a ação conjunta da UE. Kujat (2009, 32), em especial, sugere uma revisão da EES, que nós acompanhamos, no sentido da definição de uma *estratégia global* na qual sejam elencados os instrumentos ao seu dispor, nomeadamente no que respeita às capacidades civis, diplomáticas, políticas e militares, de modo a que a própria União Europeia adquira uma maior articulação de todos os recursos materiais e imateriais disponíveis.

QUARTO CAPÍTULO - A Arquitetura Institucional, Processo de Tomada de Decisão e Financiamento da PCSD

“Nada é possível sem as pessoas, nada é duradouro sem as instituições”.

*Jean Monnet*³⁰⁴

A UE é, hoje, uma entidade política onde a autoridade está dispersa entre diferentes níveis de governação e por múltiplos atores e a evolução da arquitetura institucional no âmbito da PCSD, nos últimos catorze anos, refletiu a trajetória da própria política no seio da UE. As necessidades sentidas com o maior aprofundamento da integração conduziram à criação de novas estruturas e à revisão dos poderes das instituições já existentes. Desta forma, o estudo do modelo de *integração* no âmbito da PCSD passou-se, em grande medida, para o estudo da *governação* entre os diferentes atores intervenientes nesta política (Camisão e Fernandes 2005, 49). Uma governação alicerçada numa estrutura multidimensional complexa que constitui, um dos paradigmas mais importantes do excepcionalismo comunitário. Sob o paradigma multinível, a complexidade dos processos de tomada de decisão dentro da UE, deriva dos vários tipos de relacionamentos entre um vasto leque de atores institucionais europeus, a nível super-sistémico, sistémico e subsistémico (Peterson e Bomberg 1999, 5). A existência de competências sobrepostas entre múltiplos níveis de governação e as interações dos atores políticos através desses níveis, levam a que a estrutura do controlo político seja variável consoante as diversas matérias em discussão no âmbito da PCSD e a própria autoridade se encontre dispersa entre diferentes *patamares* de governação e múltiplos atores, incluindo os Estados-membros que permanecem como atores importantes na condução desta política (Risse-Kappen 1996, 62-63).

Como referiram John Peterson e Elizabeth Bomberg (1999, 8):

The EU is a powerful level of governance, and in fact is the main regulator societies in the world. It must craft policy solutions that surmount conflicts of national interests in a system that features abundant and widely distributed vetoes. Yet it often seems that the policy-making capacities at the level of Member States have declined.

³⁰⁴ Jean Monnet Citado em Álvarez, P. 2009. *O Tratado de Lisboa e o Futuro da Europa*. Lisboa: Centro de Informação Europeia Jacques Delors. p. 40.

Como seria previsível, a própria PCSD como uma das principais políticas identitárias da UE nos últimos anos, não *fugiu* a esta tendência e apresenta-se hoje visivelmente *institucionalizada* e com uma intensa rede de atores no seu processo de decisão, onde se criaram concomitantemente intensas *redes políticas*³⁰⁵ precursoras das *elite networks* que Rosenthal nos apresentava em 1975³⁰⁶, preparando as políticas e construindo consensos através de negociações informais, muitas vezes nos próprios *bastidores*. No âmbito da PCSD, estas intensas redes políticas e os diversos organismos têm desempenhado um importante papel na sua *governança* conduzindo ao seu rápido desenvolvimento, através da concertação de interesses de diferentes atores, com visões políticas claramente diferenciadas e, muitas vezes fragmentadas, pouco expectável, dadas as variáveis de soberania subjacentes.

Subsistem, contudo, algumas questões relativas a esta matéria que importa esclarecer. Em primeiro lugar, quais são os principais organismos criados no âmbito da PCSD e quais as suas principais funções? Quais as necessidades que estes organismos pretenderam suprimir? Quais as metamorfoses que sucederam ao *triângulo dourado*, nomeadamente na Comissão Europeia, no Conselho e no Parlamento, relativamente à PCSD? Com as modificações na arquitetura institucional observou-se uma *diluição do poder* dos Estados-membros no processo de tomada de decisão, ou simplesmente uma maior burocratização? Qual o nível sistémico subjacente ao modelo de negociação entre os principais atores? Qual a importância destas instituições no rápido desenvolvimento desta política?

Os Estados-membros e o Secretariado-Geral do Conselho da UE constituem o *epicentro* institucional da PCSD. A Comissão tem também um papel relevante na PCSD no que respeita a dois aspectos fundamentais: primeiro, *administra* o orçamento da PCSD; e segundo, devido à interação crescente com o Conselho, ambas as instituições têm trabalhado a diferentes níveis no processo de decisão promovendo a coerência entre as iniciativas da PCSD e os vários instrumentos de assistência da União. A Comissão tem assento no COPS e nos diversos grupos de trabalho, podendo emitir propostas, porém sem direito de voto. Em paralelo, com ligação aos organismos do Conselho responsáveis pela implementação da PCSD, a Comissão

³⁰⁵ O termo “*policy network*” é segundo John Peterson e Elizabeth Boomerang “*a metaphor for a cluster of actors, each of which has an interest or stake, in a given EU policy sector and the capacity to help determine policy success or failure. EU policy networks usually bring together a diverse variety of institutional actors and other stake-holders: private and public, national or supranational, political or administrative.* Para este autores “*Policy networks are conceptual tools of public policy analysis. They help describe and explain decision-making which shapes policy away from the limelight*”. Peterson e Boomerang, 1999. *Op. Cit.* p. 10.

³⁰⁶ Cfr. Rosenthal, G. 1975. *The Men Behind the Decisions*. Farnborough: D.C. Heath.

européia detém poderes significativos na estabilização do ambiente internacional, nomeadamente através de ajuda humanitária, apoio ao desenvolvimento, e políticas de vizinhança.

O Parlamento Europeu, por seu turno, detém prerrogativas limitadas de mera consulta e informação. Ainda assim, como o Parlamento Europeu tem autoridade referente ao orçamento da UE, o escrutínio democrático da PCSD têm evoluído na mesma proporção que o envolvimento no debate sobre o tamanho, expansão e gestão do próprio orçamento da PCSD. Na sua sub-Comissão de Segurança e Defesa (SEDE),³⁰⁷ o Parlamento Europeu é consultado sobre vários aspectos e decisões fundamentais sobre a PCSD. É, ainda, informado com regularidade pela Comissão e pelo Conselho sobre os progressos no campo da PCSD e das reuniões interinstitucionais.

O número de organismos criados no âmbito desta política e dedicados ao processo de decisão da PCSD no seio da União Europeia é bastante vasto, fruto da própria complexidade e evolução desta política. De uma forma muito geral, inclui as estruturas tradicionais administrativas da Comissão e do Conselho (com as respectivas DG VIII e IX), os grupos de trabalhos temáticos que auxiliam o Conselho de Negócios Estrangeiros, anteriormente CAGRE, muitos deles não sediados em Bruxelas, mas reunindo-se mensalmente, organismos de aconselhamento e definição de políticas, como a Unidade Política, o Centro de Decisão, o Estado-Maior da UE (EMUE), e a unidade Civil/militar (CivMil Cell) e os Comitês inter-governamentais sediados em Bruxelas, como o Comité Político e de Segurança (COPS), o Comité Militar da UE, o Grupo Político e Militar e o Comité para a Gestão Civil de Crises.

Surgiram novos cenários e novos organismos segundo este paradigma. O Comité Político de Segurança (doravante COPS) é o comité mais importante e com maior poder *trans-governamental*, composto por diplomatas dos Estados-membros, têm como principal função o aconselhamento político e a direção estratégica das missões de gestão de crises. Por outro lado, a Unidade Política e o Estado Maior da UE representam os instrumentos nacionais destacados pelo Conselho para servir os interesses da UE, constituindo também importantes ferramentas para a prossecução dos interesses diretos dos Estados-membros, tal como para a salvaguarda das suas *sensibilidades*.

³⁰⁷ Para informação adicional sobre esta sub-Comissão ver: http://www.eppgroup.eu/policies/sede/default_en.asp

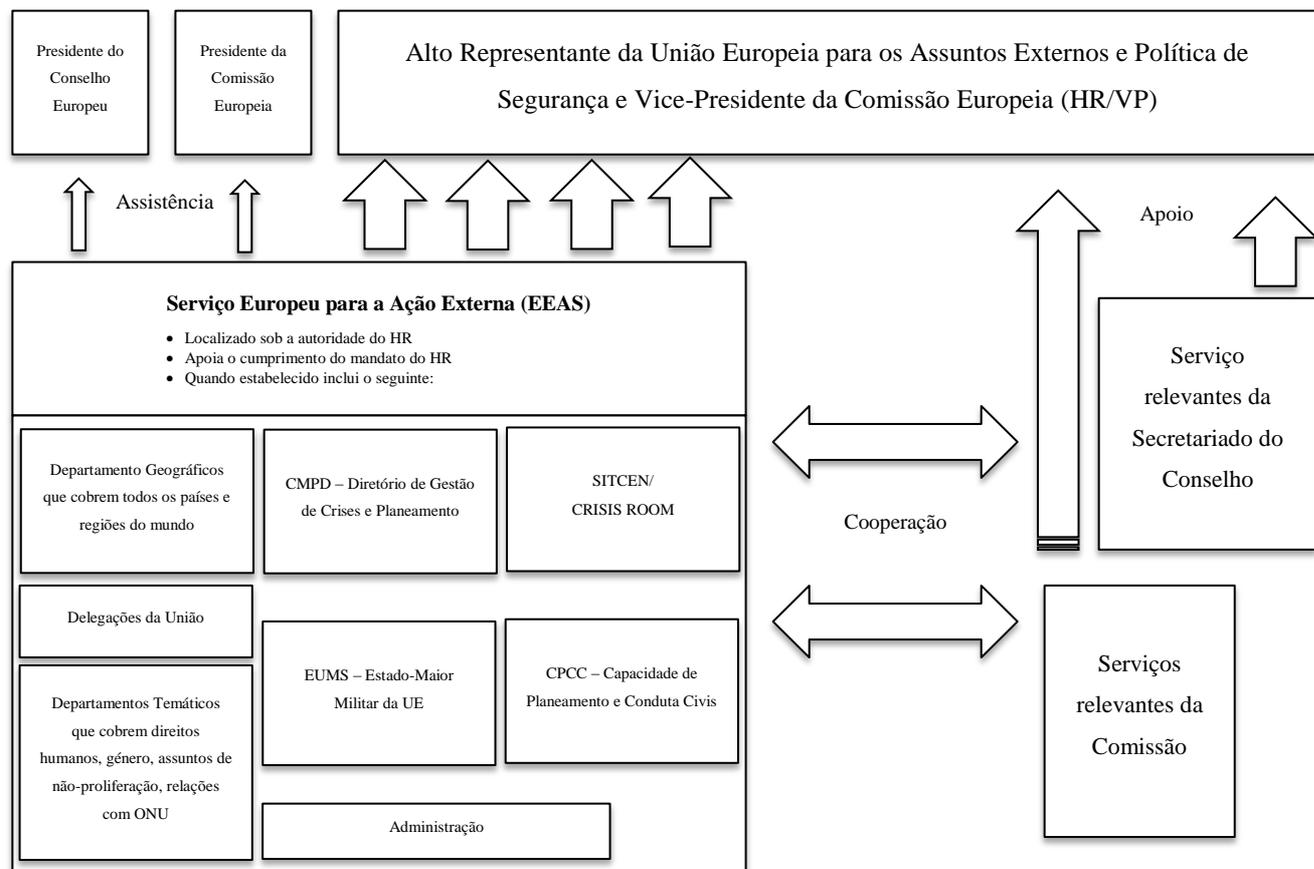
Neste quadro, o surgimento do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) é a única instituição da União Europeia (UE) que serve como um Ministério dos Negócios Estrangeiros e Corpo Diplomático da UE. O SEAE encontra-se sob a autoridade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, incluindo serviços relevantes desde o Conselho, à Comissão e aos diplomatas nacionais. A criação do SEAE representa o complemento lógico na definição da nova posição da UE.

Os representantes diplomáticos e militares reúnem-se nos vários comités criados no âmbito desta política, para informar e preparar os processos do COPS. O Secretariado do Conselho, presidido pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, assegura o aconselhamento e a coordenação desta política bem como a informação civil e militar para a gestão de crises. Segundo o Tratado de Lisboa, art. 43º (2) *O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, sob a autoridade do Conselho e em estreito e permanente contacto com o Comité Político e de Segurança, vela pela coordenação dos aspectos civis e militares dessas missões.*

Todos estes organismos emergiram nos últimos anos enquadrados nas estruturas organizativas pré-existentes no Conselho. Não é nosso intuito fazer uma análise exaustiva de todos os organismos, como tal selecionamos deliberadamente um número limitado de organismos que julgamos serem os mais importantes para esta análise, uma vez que refletem as principais características da estrutura da PCSD. Será, ainda, realizada uma análise aos ajustes mais relevantes que a criação dos novos corpos implicou para o Conselho e também para os serviços da Comissão, nomeadamente nas *dependências* ao nível intra-institucional e inter-institucional. Como afirmaram Forster e Wallace (2000, 432), *Member governments were by now well aware that changes in voting procedures were a secondary issue in the pursuit of effective common policies; convergence of interests and understandings was the primary requirement.*

No **quadro 3** encontra-se definido, *ab initio*, as principais estruturas internas no campo da PCSD.

Quadro 3 - Estruturas internas no campo da PCSD



Fonte: Adaptado de Björkdahl, Annika e Maria Stömvik. 2008. *EU Crisis Management Operations, ESDP Bodies and Decision Making Procedures*. DIIS Report, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

1. Conselho Europeu

Nas origens do Conselho Europeu residia a ambição de se criar um fórum de discussão informal entre os chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros, mas rapidamente se transformou num órgão comunitário com um papel fundamental na UE, uma vez que a sua existência está intimamente ligada às necessidades mais profundas do processo de integração europeu (Campos 2001, 114). A evolução do Conselho Europeu foi ditada por necessidades políticas de ordem prática e pelas aspirações dos seus Estados-membros. Instituído em 1974 no intuito de estabelecer uma instância informal de debate entre os chefes de estado e de Governo, o Conselho Europeu transformou-se rapidamente no órgão que passou a estabelecer as prioridades e os objectivos da União e a determinar a via para a sua prossecução, em todos os domínios de ação da União Europeia. Na verdade, o Tratado da União Europeia, de 1992, conferir-lhe-ia um estatuto formal, atribuindo-lhe a missão de *dar à União um impulso necessário ao seu desenvolvimento e definir as respectivas orientações políticas gerais*. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu tornou-se numa instituição com presidência³⁰⁸. Segundo o art. 5º (5) do Tratado de Lisboa, o seu Presidente, é eleito por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez, assegurando a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. O papel do Presidente do Conselho Europeu eleito nestas condições tem, deste modo, sido comparado ao de um chefe de Estado sem funções executivas³⁰⁹, só a prática poderá dizer se, por exemplo, nos conflitos internacionais, o papel do Presidente do Conselho Europeu poderá ultrapassar o de simples representação assumindo-se como um elemento de importância fundamental no campo da política externa (Álvares 2009, 27). Com efeito, a existência de um verdadeiro Presidente do Conselho Europeu apresenta maiores garantias de uma política unificada (ibidem, p. 41).

Definindo as direções políticas gerais e as prioridades da UE. Segundo o art.º 15 (2), *o Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo os*

³⁰⁸ Segundo o art. 15º (5) do Tratado de Lisboa “O Conselho Europeu elege o seu Presidente por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez. O seu atual Presidente é Herman Van Rompuy.

³⁰⁹ Enquanto o Presidente da Comissão, eleito também para um posto permanente de cinco anos, renovável uma vez, exerce funções comparáveis às de um Primeiro-ministro, com uma interferência mais direta nos assuntos e na realização das políticas da União. O atual Presidente da Comissão Europeia é José Manuel Durão Barroso.

Estados-membros, bem como pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança participa nos seus trabalhos e imprime à União Europeia o necessário ímpeto para o desenvolvimento e definição de políticas gerais e prioridades e as linhas orientadoras com implicações de defesa.

O Conselho Europeu tornou-se na autoridade política responsável pela definição dos princípios e das principais linhas orientadoras da PCSD, não obstante, a maior parte das matérias desta política raramente chegarem a este nível de decisão, as decisões e as deliberações deste organismo são de uma importância fundamental para o próprio desenvolvimento desta política, uma vez que todas as decisões estratégicas de política externa tem naturalmente impacto nos aspectos de segurança e defesa da União³¹⁰ (Grevi 2009, 24).

2. Conselho da União Europeia

O Conselho da União Europeia é hoje um órgão estratégico na arquitetura institucional da UE. O Conselho da União Europeia corresponde ao conceito tradicional de órgão intergovernamental de carácter representativo, uma vez que é constituído pelos 28 chefes de Estado e de Governo e pelo presidente da Comissão³¹¹, o que equivale a dizer que os seus membros participam nas deliberações na qualidade de representantes dos Estados-membros, que são obrigatoriamente de nível ministerial, com poderes para vincular o Governo do respectivo Estado-membro, de acordo com o art 16º (2). Este carácter de órgão representativo dos Estados é acentuado pela circunstância de que algumas das suas deliberações obedecem à regra da unanimidade.³¹²

Assim sendo, o Conselho não é apenas um fórum de debate e de confronto de políticas, segundo o art. 16º (1) do TUE *exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental. O Conselho exerce funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados.* Para além de instituição comunitária, o Conselho como

³¹⁰ Como já vimos, os Conselhos Europeus de Colónia e Helsínquia em 1999, de Santa Maria da Feira e Nice em 2000, de Gotemburgo e Laeken em 2001, e Bruxelas em 2003, entre outros, tiveram uma importância fundamental no desenvolvimento da PCSD. Entre 2002 e 2004, o Conselho Europeu aprovou também documentos importantes relativamente às relações de cooperação UE/NATO.

³¹¹ São habitualmente coadjuvados pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e por um outro membro da Comissão.

³¹² Como é o caso da PCSD.

assinalámos, é o órgão intergovernamental por excelência, funcionando como um ativo centro de concertação dos interesses nacionais. Neste sentido, o Conselho tem competência para coordenar as políticas dos Estados-membros, para decidir e para funcionar como centro de harmonização dos interesses nacionais (Campos 2001, 107).

As reuniões do Conselho são preparadas pelo COREPER³¹³, um Comité composto por representantes permanentes dos Estados-membros³¹⁴, apresentando-se simultaneamente, como um fórum de diálogo, entre os próprios representante dos Estados-membros, que confrontam e tentam concertar os diversos pontos de vista nacionais, e um órgão de controlo, dado que supervisionam e coordenam os diversos grupos de trabalho que funcionam junto com o Conselho. O COREPER zela pela coerência das políticas e ações da União e pela observância dos seguintes princípios e regras:

- a) Princípio da legalidade, da subsidiariedade, da proporcionalidade e da fundamentação dos atos;
- b) Regras em matéria de competências das instituições e órgãos da União;
- c) Disposições orçamentais;
- d) Regras processuais, de transparência e de qualidade de redação.

Este comité tem um papel fundamental no processo de tomada de decisão uma vez que prepara alguns dos aspectos legais, institucionais, orçamentais da PCSD, tendo, ainda, a capacidade de preparar as ações conjuntas que lançam oficialmente as operações de gestão de crises da PCSD (Arloth e Frauke 2007, 13). Algumas das deliberações do Conselho são preparadas pelos Comités especiais, instituídos também pelo Conselho e que funcionam na prática como grupos de trabalho para o estudo de problemas técnicos mais específicos, em determinadas áreas, e que trabalham em estreita cooperação com o COREPER. Este organismo pode também criar os seus próprios grupos de trabalho para determinados assuntos específicos³¹⁵, revelando uma importância fundamental, nomeadamente em questões com elevada sensibilidade

³¹³ Quando o comité foi criado em 1958, o representante permanente de cada Estado-membro descreveu-o como “*the servant, the eye and the ear of his government*” Noel, Emile. 1967. “The Committee of Permanent Representatives”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, n.º3, p. 223.

³¹⁴ O Comité de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-membros é presidido por um representante do Estado-membro que assegura a Presidência do Conselho dos Assuntos Gerais, segundo o artigo 2º do Projeto de decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho.

³¹⁵ Segundo o art. 19.º (3) do próprio Regulamento Interno do Conselho, o COREPER pode constituir ou dar o seu aval à constituição de comités ou grupos de trabalho, aos quais serão confiadas certas funções de preparação ou de estudo previamente definidas. Todos estes grupos, tal como os Comités criados pelo Conselho são constituídos por funcionários nacionais e funcionam, no seu domínio especializado, sob a orientação do COREPER, ao qual apresentam os resultados do seu trabalho. Conselho da União Europeia. 2004. *Regulamento Interno do Conselho*, 2004/338/CE, Euratom. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

política e tecnicamente complexas conseguindo uma relação harmoniosa e cooperativa com o Parlamento Europeu, mostrando-se um exemplo de sucesso de cooperação inter-institucional, mas também um boa ilustração da evolução do desenvolvimento intra-institucional (Bostock 2002, 232). Para Jeffrey Lewis (2007, 137) os representantes permanentes, articulam as suas funções como negociadores intergovernamentais e uma entidade socializada na formação de consensos. Estes representantes nacionais beneficiam da perícia e memória institucional do Conselho e do acesso regular a informação, opções políticas e ao debate intergovernamental e nas suas funções como negociadores estatais traduzem uma entidade amplamente socializada na formação de consensos, criando uma coesão e imprimindo uma dinâmica de grupo entre os representantes permanentes, o que constitui de certa forma um paradoxo nas duas funções institucionais que executam. Segundo este autor (ibidem, 165), não faz muito sentido continuar a fazer distinções rígidas entre instituições “nacionais” e “supranacionais”, *what one sees in COREPER is a cognitive blurring of the sharp definitional boundaries between the national and the European*. Com efeito, o COREPER demonstra que muitas vezes as lógicas de consequências e conveniência poderão sugerir identificações nacionais ou supranacionais, dependendo dos assuntos a tratar. Para Mai’a Cross (2011, 32), estes diplomatas constituem uma força maior no ajustamento da própria integração interna, e desenvolveram uma espécie de *esprit de corps* entre os diplomatas europeus.

Nos termos do Tratado de Lisboa, o Conselho reúne-se em diversas formações, o que correspondia já à prática existente, mas nunca fora inscrito nos Tratados. O atual tratado da UE menciona expressamente duas formações do Conselho: o Conselho dos Assuntos Gerais e o Conselho dos Negócios Estrangeiros (que era o anterior Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas – CAGRE). Trata-se de uma fusão, em função da matéria, da formação atual do Conselho. Assim, o Conselho de Assuntos Gerais, dado o seu caráter mais transversal, assegura a coerência dos trabalhos das diferentes formações do Conselho, preparando ainda as reuniões do Conselho Europeu e assegurando o seu seguimento, em articulação com o Presidente do Conselho Europeu e com a Comissão, segundo o art. 16º (6). Por outro lado, o Conselho dos Negócios Estrangeiros elabora a ação externa da União, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, e assegura a coerência da ação da União, sendo presidido pelo AR/VP, segundo o art. 16º (6) e o art. 18º (3) do Tratado de Lisboa. Desta forma com o novo tratado o Conselho dos

Negócios Estrangeiros tornou-se no órgão mais importante da política externa da União e concomitantemente da política de segurança e defesa, uma vez que na sua constituição prefiguram todos os Ministros dos Negócios Estrangeiros.

O Secretariado do Conselho (doravante Secretariado)³¹⁶ é constituído por várias direções-gerais cujas atribuições cobrem quase todo o espectro da atividade comunitária (Dijkstra 3-5 de Março de 2011, 3). O objectivo essencial do Secretariado consiste em prestar ao Conselho todo o apoio que, este necessita para os seus trabalhos³¹⁷. Este organismo foi visto durante bastante tempo como um *centro de conferências*, um *conselheiro legal*, um mero *note-taker*, mas atualmente representa um verdadeiro conselheiro político da Presidência e um mediador das negociações entre os Estados-membros, operando para lá das orientações da própria Presidência. A rede de contactos constitui outro recurso relevante do Secretariado, pois permite-lhe reunir informação e contactos relevantes com os diversos intervenientes através de canais informais (Peterson 1995, 72). Estes contactos apresentam-se como importantes ferramentas a diversos níveis devido ao seu papel no processo de tomada de decisão. Os serviços burocráticos do Secretariado são parte fundamental da rede de contactos da PCSD (Mérand, Hofmann e Irondelle 2011, 125). O Secretariado permite ir para além dos decisores nacionais, através dos diplomatas nos comités, mas também porque os seus funcionários de nível mais elevado e os seus oficiais fazem a ligação com os Estados-membros, Estados terceiros, e outras organizações internacionais.

O Secretariado-Geral está estruturado em *oito direções-gerais (DG)*³¹⁸, às quais acresce um Serviço Jurídico e um Gabinete dividido entre os serviços que dependem diretamente do Alto Representante³¹⁹ e do Secretário-geral adjunto³²⁰

³¹⁶ O Secretariado-Geral foi criado em 1952, aquando da primeira reunião do Conselho da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), na sequência da decisão tomada por esse Conselho de ter à sua disposição um registo adequado dos debates, bem como traduções e aconselhamento jurídico. A dimensão e as responsabilidades do Secretariado têm vindo a aumentar com os sucessivos alargamentos da União Europeia.

³¹⁷ Para além desta função, o Secretariado do Conselho tem ainda como funções: aconselhar a Presidência, em especial na formulação dos compromissos que constituirão a base das decisões e dos outros atos do Conselho; facultar à Presidência orientações de ordem processual durante as reuniões, elaborar as atas das reuniões, redigir relatórios sobre a situação dos trabalhos e assegurar a difusão dos documentos; ajudar a Presidência a estabelecer o calendário das reuniões do Conselho; convocar e organizar reuniões — trata-se de uma pesada responsabilidade administrativa, se atendermos a que se realizam anualmente cerca de 100 reuniões do Conselho e mais de 3 500 reuniões de grupos e outros encontros; atuar como registo e memória do Conselho, mantendo um arquivo dos documentos, e como depositário dos acordos internacionais; prestar aconselhamento jurídico; nas reuniões importantes, há sempre membros do Serviço Jurídico disponíveis para dar pareceres sobre as questões suscitadas durante os debates e esclarecer os aspectos jurídicos de determinados procedimentos. O Serviço Jurídico representa igualmente o Conselho perante o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal da Função Pública.

³¹⁸ DG A: Pessoal e Administração; DG B: Agricultura e Pescas; DG C: Mercado Interno, Competitividade, Indústria, Investigação, Energia, Transportes e Sociedade da Informação; DG E: Assuntos Externos e Político-Militares; DG F: Imprensa, Comunicação, Protocolo; DG G: Assuntos Económicos e Sociais; DG H: Justiça e Assuntos Internos; DG I: Proteção do Ambiente e dos Consumidores, Saúde, Géneros Alimentícios, Educação/Juventude/Cultura/Audiovisual.

³¹⁹ Unidade Política, Estado-Maior Militar, Centro de Situação Conjunto da UE, Capacidade Civil de Planeamento e Condução de Operações.

(Conselho da União Europeia 2008). A função do Conselho mais importante no quadro desta investigação diz respeito ao seu papel no contexto da PCSD. Esta responsabilidade foi desenvolvida, significativamente, sobre a liderança de Javier Solana e difere das meras funções de assessoria, inserindo-se, hoje, num dos corpos de governação administrativa da PCSD imprescindível na análise das dinâmicas no seio desta política, uma vez, e como alguns autores sugerem, constitui o verdadeiro *agenda-setting* desta política (Tallberg 2006, Princen 2007).

Os serviços do Secretariado relativos à PCSD foram criados e desenvolvidos com vista a limitar o peso administrativo da rotatividade da Presidência e dos Estados-membros, tornando-se numa forma sensível de reduzir os custos de transação da cooperação, produzindo uma eficiência positiva, relativamente aos pagamentos dos Estados-membros, e executando as funções que a própria Comissão está impossibilitada de fazer.³²¹

Com efeito, enquanto o Secretariado continua a ajudar a limitar os *custos de transação* para os Estados-membros na cooperação em matéria de política externa, a DG E seria rapidamente desenvolvida devido às necessidades endógenas da PCSD. Em 2001 seriam ainda criadas duas novas direções relacionadas com as questões de Defesa, (Direção 8) e estão Civil de Crises (Direção 9).

Neste jogo de coordenação, o Secretariado aperfeiçoou a eficiência da tomada de decisão através dos seus especialistas, pela sua continuidade e memória institucional, apesar de ainda não contribuírem para compromissos credíveis e da sua autonomia ser ainda limitada. Analisando sob uma perspectiva histórica e da própria evolução das competências deste órgão, podemos afirmar que o mesmo beneficiou da preocupação de soberania dos Estados-membros em torno do papel supranacional da Comissão. O Secretariado, formado como vimos, para mitigar os custos de transação da cooperação entre os Estados-membros, tornou-se ao longo dos últimos anos, mais eficiente não só nesta relação, como também na sua estrutura interna, resultado das inúmeras expectativas criadas em torno da PCSD. O próprio papel do Conselho nesta política, sofreu alterações, apesar de pouco proeminentes, se atendermos às várias institucionalizações. A regra do consenso mantém-se limitativa e os poderes formais destas instituições continuam a não ser comparáveis ao “método-comunitário”, dado

³²⁰ Direção das Questões Políticas Gerais, Auditoria Interna, Serviço de Prevenção, Gabinete de Segurança, Segurança dos Sistemas de Informação (Gabinete INFOSEC), Proteção de Dados.

³²¹ Mas também porque os Estados-membros, e em particular, a França mostravam algum receio de um maior envolvimento da Comissão Europeia nos assuntos de “*high politics*”, assim existiu sempre uma clara preferência pela delegação de várias tarefas no Secretariado do Conselho, uma mera estrutura burocrática e administrativa.

que não apresentam verdadeiros compromissos. Ainda assim, o Secretariado desenvolveu-se não como um *guardião dos tratados* mas sim como um *facilitador* da PCSD (Dijkstra 2008, 166).

3. Comissão Europeia

Como temos vindo a sublinhar, os Estados-membros tentaram, desde sempre, manter o desenvolvimento desta política sob sua alçada, com algum receio de transferência de soberania para o nível europeu e tentaram preservar o papel principal no processo de tomada de decisão, desde o início de novas políticas, à criação de novos instrumentos bem como a regra da unanimidade para as decisões nesta matéria. Desde logo, a criação do cargo de Alto Representante como Diretor-Geral do Secretariado do Conselho refletiu esta mesma determinação na procura de formas de melhor cooperação em matérias de política externa, preservando uma distinção clara entre as estruturas intergovernamentais por um lado, e os organismos supranacionais, de método comunitário por outro lado. Não obstante, a Comissão Europeia, o órgão com o cariz mais supranacional de toda a estrutura institucional europeia manteve um papel fundamental no desenvolvimento da PCSD, uma área onde as relações inter-institucionais foram algumas vezes tensas, devido às controvérsias das respectivas competências de cada órgão. O êxito e a sustentabilidade a longo-prazo de cada operação da UE necessitam de um intercâmbio permanente entre os instrumentos de toda a organização durante todas as suas fases.

A Comissão Europeia apesar de não ter enquadramento específico relativamente à PCSD desempenha um papel importante na execução desta política. Desde logo, e segundo o art. 27º do TUE, a Comissão aprova a Decisão do Conselho sobre a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa após consulta ao Parlamento Europeu. Concomitantemente com Estados-membros tem também o direito de iniciativa nestes domínios³²². Porém o seu papel mais importante têm-se revelado nos domínios de dimensão comunitária de ação externa, nomeadamente nas suas relações económicas externas, através do desenvolvimento de uma diplomacia económica ativa; o aprofundamento da cooperação do comércio e da assistência humanitária com várias regiões do mundo. Mesmo antes do

³²² Contudo, a Comissão nunca exerceu o seu direito de iniciativa no contexto da PCSD.

estabelecimento da PCSD, pode-se afirmar que a Comissão Europeia teve um papel fundamental no enquadramento e na implementação de vários instrumentos de política externa, estabelecendo relações com estados individuais, grupos de estados, ou organizações regionais. Com o alargamento das relações da UE com estes atores, novas dimensões foram sendo incorporadas, amplamente relacionadas com a prevenção de conflitos, como a consolidação das democracias e o estado de direito, o respeito pelos direitos humanos, abrangendo assim a questão da segurança. Aquando da análise da EES, tivemos oportunidade de observar que a articulação entre a PCSD e os restantes programas comunitários se revela essencial para o alcance dos objectivos da União Europeia, nomeadamente para afirmação da UE como um ator internacional. A Política Europeia de Vizinhança traduz, em nosso entender, o papel fundamental da Comissão em matérias da PCSD. A Comissão tem submetido diversas propostas para várias áreas políticas relacionadas com a política de vizinhança, incluindo resposta aos conflitos regionais³²³, e recomendando um papel mais ativo da UE nos esforços regionais ou multilaterais tendo em vista a resolução dos conflitos, incluindo a participação, conforme adequado, em missões de manutenção da paz civis ou militares (Comissão das Comunidades Europeias 2006, 11)

A Comissão contribui, ainda, para o debate da abordagem da UE às crises, através da participação de funcionários da Comissão nos comités relevantes da PCSD e pela permanente cooperação com o Secretariado do Conselho. Em especial a Comissão é responsável pela gestão das despesas administrativas e operacionais da PCSD, mais especificamente as despesas com a componente civil da PCSD. Segundo o art. 41º do Tratado de Lisboa ambas estão a cargo do orçamento da União Europeia, com exceção das despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa³²⁴. Dado que não se trata somente da questão do financiamento das operações propriamente ditas, e visto que a Comissão tem a seu cargo todo o orçamento da UE, ela poderá influenciar as próprias relações externas com países terceiros com uma vasta panóplia de programas de desenvolvimento, assistência e parcerias, como é ilustrativo o caso dos Balcãs ou o Médio Oriente, ou com determinados países (China, Japão, México...) ou outras organizações regionais (como a UA ou o Mercosul). Nas palavras de Duke (2006, 117), *the influence of the budget meant that the Commission was in position to play a leading role as a political*

³²³ Comissão das Comunidades Europeias. Communication on Strengthening the European Neighbourhood Policy. COM(2006) 726 final. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.

³²⁴ Nos casos em que as despesas não sejam imputadas ao orçamento da União, ficarão a cargo dos Estados-membros.

actor, both as a part of political dialogue with third parties, as well as through the application of political conditionality to its aid, assistance and development programs.

A gestão do orçamento por parte da Comissão, reflete a sua posição crucial no desempenho de um papel de liderança. O papel da Comissão Europeia poderá ser desta forma muito maior no que concerne aos instrumentos civis da PCSD, não só pelos esforços contínuos de construção de paz e da gestão de crises civil e na condução de políticas, como também pelo orçamento, que só se apresenta como financiador das missões civis.

A Comissão tem ainda, um papel ativo na proteção e gestão civil de crises, que engloba não só a vertente interna como também a dimensão externa. O seu papel nas relações externas da União tem sido reforçado através do crescente número de questões transversais que surgem na própria agenda da União, como os direitos humanos, a não-proliferação de armamento, o terrorismo, ou o crime organizado. Todas estas ameaças sublinhadas na EES, são inerentemente de natureza *inter-pilar*, e sublinham a importância da dimensão externa de todas as políticas da própria União. Estas questões de *caráter horizontal*, apresentam-se como transversais e necessitam da coordenação entre todas as instituições da União Europeia e entre todas as suas políticas, nomeadamente dos seus especialistas e do seu orçamento próprio para a implementação de programas que vão ao encontro da sua Estratégia (Duke 2006, 18). Contudo o aumento destas *áreas cinzentas*, como os instrumentos de estabilidade, prevenção de conflitos, o desarmamento, a reintegração, e a proibição da exportação, importação e o fabrico de armamento ligeiro³²⁵ constituem um estudo de caso importante para o papel da Comissão na PCSD, uma vez que constituem áreas híbridas, onde a assunção da esfera de competências poderá gerar tensões entre os organismos, nomeadamente entre a Comissão e o Conselho³²⁶ (Dewaele e Gourlay 2005, 10), e os Estados poderão ver estas questões da competência como um *jogo de soma nula* onde nem a Comissão, nem o Conselho estarão dispostos a concessões.

³²⁵ Comissão Europeia. 2001. Small arms and Light Weapons: The Response of the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

³²⁶ Um exemplo desta situação remonta a 2005, quando a Comissão desencadeou uma ação contra uma Decisão do Conselho, a procurar o anulamento de uma ação conjunta por falta de competência deste. Official Journal of the European Union 14.5.2005 (2005/C 115/19). Neste caso, a Comissão defendia que se a Comissão tinha as bases legais para ação (neste caso, os Acordos de Cotonu) as ações do Conselho sobre o mesmo assunto (neste caso o reforço das capacidades da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental – CEDEAO, ou sob o acrónimo em inglês, ECOWAS, referente ao armamento ligeiro) constituía uma infração aos poderes da Comissão e seria ilegal segundo o Tratado da União Europeia.

Quando falamos no papel da Comissão Europeia relativamente a assuntos militares ou com implicações na Defesa o seu papel é claramente limitado. Aliás a Comissão, não se encontra representada no Comité Militar da UE.

4. Parlamento Europeu

Os poderes do Parlamento Europeu têm vindo a ser progressivamente alargados com a adopção dos sucessivos tratados. O Tratado de Lisboa confirma esta evolução, prevendo um reforço dos poderes do Parlamento Europeu em matéria legislativa, orçamental e de acordos internacionais.

O papel do Parlamento Europeu na PCSD apesar de ainda limitado³²⁷, foi instituído no Tratado de Maastricht através do art. J.11, alterado pelo artigo 21º do Tratado de Amesterdão referia que a *presidência consultará o Parlamento Europeu sobre as principais aspectos e as opções fundamentais da políticas externa e de segurança comum e zelará por que as opiniões daquela instituição sejam devidamente tomadas em consideração. Para além das funções consultivas, o Parlamento Europeu será regularmente informado pela Presidência e pela Comissão sobre a evolução desta política.*

Assim sendo e relativamente à PCSD podemos afirmar que os poderes do Parlamento Europeu nesta matéria são de natureza legislativa, orçamental e de controlo executivo da Comissão e do Conselho. Contudo para além destes poderes, o Parlamento têm ainda o direito de solicitar informação às outras instituições, nomeadamente ao Conselho, através de questões, debates, audições públicas, declarações, ou seja possui o poder de escutinar (Judge e Earnshaw 2003, 234).

Relativamente ao seu poder legislativo, podemos afirmar que o Parlamento Europeu é o órgão consultivo por excelência da UE, e como tal é nesta instituição que ocorre o debate político sobre as prioridades da PCSD, reforçando a legitimidade e a responsabilidade democrática da própria política. Por outro lado, como autoridade também responsável pelo orçamento, o Parlamento Europeu escrutina e aprova o orçamento da PCSD. Com o Tratado de Lisboa os poderes do Parlamento aumentaram, uma vez que este processo se assemelha ao “procedimento legislativo

³²⁷ Se compararmos o papel do Parlamento Europeu com o papel dos parlamentos nacionais dos Estados-membros, facilmente percebemos que mesmo os parlamentos nacionais têm várias restrições à condução da política externa. Vide Diedrichs, U. 2004. “The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?” *The International Spectator*, Vol. 40, n.º2, pp. 31-46; Wessels, W. 2002, “The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP, Options for the European Convention” Study submitted for the European Parliament, Directorate-General for Research under Contract No IV/2002/01/01, Final Report.

ordinário”, mas apenas com uma única leitura e uma conciliação entre o Parlamento e o Conselho. Além disso, a antiga distinção entre despesas obrigatórias e não-obrigatórias foi suprimida, o que significa que a influência do Parlamento é estendida a todo o orçamento³²⁸. O aumento do papel do Parlamento Europeu com o Tratado de Lisboa estendeu-se ao processo de co-decisão de um grande número de matérias, que passa a designar-se *procedimento legislativo ordinário*. O Parlamento Europeu adquiriu assim um verdadeiro poder legislativo, em igualdade com o Conselho, em relação a determinadas matérias sobre as quais atualmente não intervém ou é simplesmente consultado.³²⁹ Contudo os poderes do Parlamento são limitados pelas competências atribuídas pela UE e pela maior parte das matérias da PCSD não se ter enquadramento sob o procedimento de co-decisão, ou o procedimento legislativo ordinário, podendo o Parlamento apenas omitir a sua opinião sem carácter vinculativo (Thym 2005, 114).

Relativamente ao poder orçamental, o financiamento da PCSD oferece uma oportunidade à participação do Parlamento Europeu. Como já tivemos oportunidade de analisar, o art. 28º do TUE) declara que todas *as despesas administrativas* da PCSD *ficarão a cargo do orçamento* com a exceção das despesas militares ou com implicações na defesa que estão a cargo dos Estados-membros, art. 28º (3), e como tal não são sujeitas ao escrutínio do Parlamento Europeu³³⁰. Mas mesmo estas matérias não estão totalmente excluídas da influência parlamentar, uma vez que existe sempre a possibilidade da participação deste órgão no processo de tomada de decisão, que não se encontram somente limitados à letra dos Tratados mas também aos sucessivos acordos inter-institucionais, nomeadamente o acordo sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira (AII)³³¹, que dedica o Título G (pontos 42 e 43) ao Financiamento da Política Externa e de Segurança Comum³³². Segundo o primeiro

³²⁸ Anteriormente, só as despesas não obrigatórias podiam ser decididas em última instância pelo Parlamento. O Tratado de Lisboa consagra a prática estabelecida do quadro financeiro plurianual, que agora necessita da aprovação do Parlamento Europeu. Por outro lado, o Tratado de Lisboa prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho fixem em conjunto todas as despesas. Esta inovação reequilibra o papel das duas instituições na aprovação do orçamento da União Europeia.

³²⁹ O Parlamento torna-se, pois, co-legislador num grande número de casos, nomeadamente, em relação à imigração legal, da cooperação judiciária penal (Eurojust, prevenção do crime, aproximação das normas penais, infracções e sanções), da cooperação policial (Europol), bem como de determinadas disposições no domínio da política comercial e da política agrícola comum. O Parlamento Europeu intervém agora, por conseguinte, na quase totalidade dos dossiês legislativos.

³³⁰ O Parlamento Europeu chegou, aliás a criticar a Decisão do Conselho, do estabelecimento do Mecanismo Athena para financiar as operações militares da UE. Greco, E. 2005, ‘The Democratic Accountability of CFSP and the Role of the European Parliament,’ Third Plenary Meeting of FORNET, Brussels, April 22-23, p. 7.

³³¹ Este acordo foi celebrado entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, a 17 de Maio de 2006 e incide sobre a elaboração e a execução do orçamento da União Europeia. Através deste acordo, as instituições europeias decidiram organizar a sua colaboração a fim de melhorar o processo orçamental e garantir uma boa gestão das finanças europeias. Vide: Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, sobre a disciplina orçamental e a boa gestão Financeira (2006/C 139/01) 14.6.2006 Jornal Oficial da União Europeia C 139/1.

³³² Sob o ponto 3 deste Acordo, se, no decurso do exercício orçamental, o montante no capítulo “PESC” do orçamento for insuficiente para fazer face às despesas necessárias, o Parlamento Europeu e o Conselho chegam a acordo para encontrar

parágrafo do ponto 42, as instituições esforçam-se por obter todos os anos, no âmbito do processo de concertação [obter] um acordo sobre o montante das despesas de funcionamento a imputar ao orçamento das Comunidades [no âmbito da PESD]. Na falta de acordo, o Parlamento Europeu e o Conselho, inscrevem no orçamento o montante inscrito no orçamento precedente ou aquele que for proposto no anteprojecto de orçamento, se inferior. Para Diedrichs (2004, 39), o ponto 3 deste Acordo ao afirmar que *no decurso do exercício orçamental, o montante no capítulo PESC do orçamento for insuficiente para fazer face às despesas necessárias, o Parlamento Europeu e o Conselho chegam a acordo para encontrar urgentemente uma solução, sob proposta da Comissão* sublinha claramente que o Parlamento tenta prevenir que o Conselho se aproprie de financiamento para as missões sem o seu aprovação. Esta evolução do papel do Parlamento Europeu nas questões orçamentais, através dos Tratados e dos Acordos Interinstitucionais nunca ultrapassou o controlo do Parlamento somente na esfera dos aspetos civis da gestão de crises, não tendo o parlamento qualquer influência vinculativa nesta matéria, a não ser o direito de ser informado (Savasan 2009, 21). Estas importantes funções legislativas (particularmente no que concerne ao procedimento legislativo ordinário) e orçamentais, concederam, ao Parlamento Europeu o poder de supervisão relativamente a estas duas instituições. Relativamente ainda, aos poderes de supervisão, o Parlamento Europeu controla a gestão de todas as políticas da UE, conduz investigações, inquéritos e audições públicas e submete questões orais ou por escrito à Comissão e ao Conselho. Este poder do Parlamento traduz-se em dois tipos: poder formal e informal. Relativamente ao primeiro, o Parlamento tem o poder de aprovar a nomeação do Presidente da Comissão; de aceitar ou rejeitar a Comissão e demitir a Comissão (art. 214º TUE)³³³. O Parlamento Europeu tem ainda a prerrogativa de apreciar uma moção de censura sobre as atividades da Comissão, quando esta lhe tenha sido submetida a apreciação (art. 201.º TUE). Estes poderes do Parlamento traduzem um elevado nível de competência sobre a Comissão e um aumento do seu poder no executivo europeu (Hix, Noury e Roland 2007, 15-16). Os

urgentemente uma solução, sob proposta da Comissão.

³³³ De acordo com o art. 214º (2), “O Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por maioria qualificada, designa a personalidade que tenciona nomear Presidente da Comissão; essa designação é aprovada pelo Parlamento Europeu. O Conselho, deliberando por maioria qualificada e de comum acordo com o Presidente designado, aprova a lista das outras personalidades que tenciona nomear membros da Comissão, estabelecida em conformidade com as propostas apresentadas por cada Estado-Membro. O Presidente e os demais membros da Comissão assim designados são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu. Após a aprovação pelo Parlamento Europeu, o Presidente e os demais membros da Comissão são nomeados pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada.

seus poderes informais não se encontram enquadrados juridicamente, são formados pelas práticas informais ou foram introduzidos pelo Regimento do Parlamento Europeu, no seu título II-A dedicado às Relações Externas. No art. 93º deste diploma, encontra-se a metodologia da nomeação de um Representante Especial para uma missão no âmbito da PCSD, o qual terá de manter informado o Parlamento sobre os aspectos práticos do seu mandato³³⁴. Para além deste envolvimento institucional, o Parlamento Europeu tem também um papel importante referente à deliberação dos acordos internacionais da UE³³⁵. O Capítulo V do TFUE e o Capítulo XII do Regimento do Parlamento Europeu estipulam o processo de celebração de acordos internacionais da UE e os presidentes e os relatores da comissão competente e, eventualmente, das comissões associadas tomarão conjuntamente as medidas adequadas para assegurar que o Parlamento seja imediata, regular e plenamente informado, se necessário a título confidencial, em todas as fases da negociação e celebração de acordos internacionais, incluindo o projeto de diretrizes de negociação e o texto final aprovado, segundo o art. 90º do Regimento do Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. De acordo com o art. 218º (TFUE), o Parlamento poderá, [ainda] em qualquer fase das negociações, com base em relatório da comissão competente e após apreciação das propostas relevantes [...] aprovar recomendações e solicitar que estas sejam tomadas em consideração antes da celebração do acordo internacional em causa. Após a conclusão das negociações, mas antes da assinatura de qualquer acordo, o projeto de acordo será apresentado ao Parlamento para parecer ou aprovação. Contudo estes trâmites não se aplicam, segundo o artigo 218º (6) do TFUE, nos casos em que o acordo incida exclusivamente sobre a política externa e de segurança comum.

Não obstante, os poderes do Parlamento Europeu não lhe conferirem um papel determinante na PCSD, eles traduzem uma influência indireta e uma necessidade

³³⁴ Art. 93º do Regimento do Parlamento Europeu referente aos Representantes especiais.

1. Se o Conselho tencionar nomear um representante especial nos termos do artigo 33.º do Tratado da União Europeia, o Presidente, a pedido da comissão competente, convidará o Conselho a fazer uma declaração e a responder a perguntas relativas ao mandato, aos objectivos e a outros aspectos pertinentes relacionados com as funções e o papel a desempenhar pelo representante especial.

2. Uma vez nomeado, mas antes de assumir funções, o representante especial poderá ser convidado a comparecer perante a comissão competente a fim de fazer uma declaração e de responder a perguntas.

3. No prazo de três meses a contar da data da audição, a comissão poderá apresentar uma proposta de recomendação nos termos do artigo 121.º, diretamente relacionada com a declaração feita e com as respostas dadas.

4. O representante especial será convidado a manter o Parlamento plena e regularmente informado sobre os aspectos práticos da execução do seu mandato.

5. Um representante especial nomeado pelo Conselho com um mandato relativo a questões políticas específicas poderá ser convidado pelo Parlamento, ou poderá pedir para ser convidado, para fazer uma declaração perante a comissão competente.

³³⁵ A PCSD permanece, aliás, como o único campo onde o Parlamento Europeu não foi consultado pelo Conselho antes da adopção de um acordo internacional.

permanente de ser informado pelos órgãos que verdadeiramente conduzem esta política, o qual tem vindo a aumentar, devido ao seu envolvimento nestas áreas através das suas Comissões parlamentares permanentes (como o Comissão dos Assuntos Externos – AFET, na qual estão incluídas as subcomissões para os Direitos do Homem (DROI) e a Sub-Comissão para a Segurança e Defesa; e o Comissão para os Orçamentos - BUDG) das Delegações interparlamentares e dos Comitês de Cooperação Parlamentar (Keukeleire 2008, 94). Estas Comissões, e em particular a subcomissão para a Segurança e Defesa tem conseguido reforçar as interações entre o Parlamento e as outras instituições, nomeadamente com os Estados-membros através das suas constantes reuniões, apesar destas comissões revelarem várias fragilidades e dos reduzidos poderes reais que se possam traduzir numa influência efetiva relativamente à PCSD (Wessels 2002, 79).

Baseado no art. 21º do TUE e no título II-A do Regimento do Parlamento Europeu, é formulado o *Relatório Anual do Conselho ao Parlamento Europeu* sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da Política Externa e de Segurança Comum³³⁶. Contudo tem sido evidente, mesmo para o Parlamento, que este Relatório não se trata mais do que da simples catalogação exaustiva das atividades desenvolvidas, salientando “uma vez mais que o âmbito do relatório não deve limitar-se a uma mera descrição das atividades da PESC, devendo constituir uma oportunidade para estabelecer com o Parlamento um diálogo destinado a desenvolver uma abordagem mais estratégica da PESC; Recomendando assim ao Conselho “que o relatório anual sobre a PESC seja convertido num relatório anual que discuta a execução da estratégia da política externa da UE, avaliando a sua eficácia e apontando o seu rumo futuro; recomenda, além disso, que sejam feitas mais referências às necessidades orçamentais e ao impacto financeiro das ações externas nesse relatório³³⁷. O que evidencia, que, e ao contrário das *aspirações mais ambiciosas* do Parlamento Europeu, o Conselho no seu relatório anual prefere mantê-lo na sua *posição minimalista* (Diedrichs 2004, 35).

³³⁶ Relatório anual do Conselho ao Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) Vide: Conselho da União Europeia. 2007. Documento do Conselho sobre os principais aspetos e as opções fundamentais da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) apresentado ao Parlamento Europeu em Aplicação do ponto 43 (parte II-G) do Acordo Interinstitucional de 17 de Maio de 2006. Bruxelas. Conselho da União Europeia.

³³⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de Março de 2010, sobre o relatório anual do Conselho ao Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) em 2008, apresentado ao Parlamento Europeu nos termos do ponto 43 da Parte II-G do Acordo Interinstitucional de 17 de Maio de 2006 (2010/C 349 E/12) Jornal Oficial da União Europeia C 349 E/51

Podemos então concluir que, e apesar dos poderes legislativos, orçamentais, de supervisão e de informação, o papel do Parlamento, um organismo de caráter mais institucional, num campo de atuação intergovernamentalista como é a PCSD, é bastante limitado e não tem interferência significativa no processo de tomada de decisão. Legalmente, o Parlamento deve ser somente consultado e informado das decisões, o que demonstra o receio por parte dos Estados-membros em tornar esta política *mais comunitária*.

5. Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

O Cargo de Alto Representante para a Política Externa e Segurança Comum e Secretário-Geral do Conselho foi criado através do art. 26º do Tratado de Amesterdão e revisto pelos artigos. 18º e 26º do Tratado de Nice, mas as suas funções permaneciam modestas e de alguma forma limitadas, consistindo fundamentalmente na assistência da Presidência e do Conselho em matérias de política externa e de segurança comum, contribuindo para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas e , quando necessário, atuando em nome do Conselho a pedido da presidência, conduzindo o diálogo político com terceiros. O que se pretendeu com a criação deste cargo foi aumentar a eficiência e a visibilidade desta área política (Bretherton e Vogler 2006, 168), não obstante esta inovação, o problema da incoerência da estrutura de pilares mantinha-se, criando uma divisão artificial entre o II pilar e outros aspetos, nomeadamente económicos importantes para a política externa³³⁸.

A nível logístico, o Alto Representante contava com um novo órgão (também criado com o Tratado de Amesterdão) a Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce³³⁹. Contudo a nomeação para o cargo de Javier Solana³⁴⁰, no Conselho Europeu de Colónia, adivinhava uma dinâmica crescente e a extrapolação informal

³³⁸ Sobre a Evolução deste cargo ver: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela e Carolin Rüger (eds). 2011. *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Projects*. Baden-Baden: NOMOS Verlag.

³³⁹ Operando no quadro do Secretariado-Geral do Conselho, sob a responsabilidade do respectivo Secretário-Geral, Alto-Representante para a PESC, a Unidade tem como missão acompanhar e analisar a evolução da situação nos domínios abrangidos pela PESC, avaliar os interesses da União nessa matéria, alertar precocemente em caso de situação de crise e contribuir para a definição da política no âmbito do Conselho, através da realização de análises e da adopção de recomendações e estratégias. O seu principal objectivo principal consistia em procurar uma uma reação eficaz, coerente e imediata dos estados-membros da UE perante crises internacionais. Declaração n.º 6 Anexo ao Tratado de Amesterdão

³⁴⁰ Javier Solana foi o 9º Secretário-Geral da NATO e sucedido ao alemão Jürgen Trumpt , que só completou 6 meses como Alto Representante

das provisões do Tratado para propostas políticas, implementação de políticas e representação externa da UE (Grevi, Helly e Keohane 2009, 35). García Pérez (2003, 67) afirmou mesmo, que dada a desproporção entre as responsabilidades atribuídas ao SG/AR e os meios de que dispunha, originou por vezes a sobreposição, em certos âmbitos, das funções desempenhadas pelo Comissário das Relações Externas, criando algumas situações delicadas³⁴¹. Javier Solana investiu capital pessoal e político no desenvolvimento desta nova área política e conseguiu através do seu perfil carismático mantê-la na agenda dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e do Conselho, envolvendo-se diretamente na diplomacia de crise, frequentemente um passo preliminar para a mobilização de recursos e instrumentos para as operações (Grevi, Helly e Keohane 2009, 35). Na verdade, a participação do SG/AR no CAGRE permitiu-lhe o acesso a um canal privilegiado aos Dossiers da PESC num nível mais elevado. A sua permanente relação com o COPS e a participação nas reuniões deste Comité quando questões de extrema relevância política estavam em cima da mesa, conduziu também a um rápido desenvolvimento das suas competências e da sua relevância enquanto veiculador desta política. Além disso, o SG/AR apesar de não ser militar de carreira, recebe aconselhamento do Presidente do Comité Militar da UE relativamente a questões militares. Também o comandante Estado-Maior da UE e o Comandante das Operações Civis estão sob sua direta autoridade dentro do Secretariado do Conselho.

Com o Tratado de Lisboa, foram atribuídas novas competências ao Secretário-Geral e instituída a figura de Alto Representante e Vice-Presidente que constitui uma peça fundamental no desenvolvimento da PCSD oferecendo uma plataforma eficaz ao estabelecimento de um novo cargo em Bruxelas que articulasse esta política, a nível institucional e concomitantemente ultrapassasse a incoerência inter-pilares. O cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, foi como vimos no capítulo II, uma das principais inovações do Tratado de Lisboa para a PCSD. As atribuições do Alto Representante representaram uma nova abordagem institucional e foram o resultado da fusão das funções que, anteriormente, eram asseguradas por duas personalidades distintas da UE:

³⁴¹ Esta duplicação de funções por estes dois organismos chegou a criar situações embaraçosas, levando o Comissário para as Relações Externas, Chris Patten a criticar Javier Solana por intromissão nas suas competências e na sua esfera de influência. Cfr. Boso Esteruelas “El Comisario europeo Patten acusa Solana de usurpar sus tareas en política exterior”, *El País*, 8 de junho de 2000, p. 4. Contudo, em 2009, o ex-Comissário das Relações Externas mostrou-se favorável ao trabalho da ratificação do Tratado de Lisboa e às modificações que o mesmo fazia ao cargo de AR/SG.

- o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum e Secretário Geral;
- O Comissário responsável pelas relações externas³⁴².

Assim, o Tratado de Lisboa institui o Cargo de Alto Representante para a PCSD, que é também Vice-Presidente da Comissão Europeia (doravante AR/VP), atualmente desempenhado pela britânica Catherine Ashton. Esta alteração institucional e as novas funções do AR/VP *fulfils a bridging function between both, these EU institutions and the different dimensions of EU external relations* (Vanhoonacker e Reslow 2010, 2). Adicionalmente ainda Preside ao Conselho de Negócios Estrangeiros, função que era até então, desempenhada pela Presidência Rotativa.

O objectivo da criação deste cargo foi reforçar a eficácia, a coerência e a visibilidade da ação externa da União Europeia, permitindo que o Alto Representante se torne efetivamente na voz da PCSD na União. O seu papel consiste em conduzir a PCSD recorrendo a todos os instrumentos à sua disposição. De acordo com o art. 18º (1) do Tratado de Lisboa: *o Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros assegurará a representação externa da União, tanto nas matérias política externa e de segurança comum da competência do Conselho, como em matérias atribuídas à Comissão*. Assim da revisão da literatura efetuada, observa-se a sua conceptualização como detentor de “*dois chapéus*” (Wouters, Coppens e De Meester 2008, 151), dada a agregação no mesmo cargo, do anterior AR/SG com o Comissário para as Relações Externas, ou *três chapéus* se tiver em linha de conta a presidência do Conselho de Negócios Estrangeiros (J. De Ruyt 2005, 11). O principal objetivo desta agregação de funções num único cargo era sem dúvida dar mais unidade, eficácia e coerência à Política Externa da União Europeia.

Comparando com o anterior cargo de AR/SG, as próprias funções como Alto Representante sofreram alterações. Desde logo, o Tratado de Lisboa alivia o AR/VP das funções de Secretário-Geral do Conselho³⁴³. As suas novas funções consistem fundamentalmente, segundo o art. 18º (2) na condução da *política externa e de segurança comum da União*, bem como a *política comum de segurança e defesa* através de propostas, na qualidade de mandatário do Conselho, ao próprio Conselho

³⁴² Vide a este respeito: Vanhoonacker, S. e Reslow, N. 2010. The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, n.º1, p. 2.

³⁴³ Ver Kaczynski, Piotr Maciej *et al.* 2010. “The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations”, *Joint CEPS, EGMONT and EPC Study*, Brussels: Centre for European Policy Studies, pp. 139-162.

ou ao Conselho Europeu (Chalmers, Davies e Monti 2010, 64). A execução desta política, cabe também segundo o art. 24º (1), ao SG/VP, que juntamente com o Conselho *asseguram a unidade, coerência e eficácia da ação da União*, segundo o art. 26º (2). Cumpre ainda sublinhar que o AR/VP tem o direito de iniciativa em assuntos de política externa de Comissão, como Alto Representante (em matérias PCSD) e como Vice-Presidente.

Tal como já sucedia no cargo anterior, e segundo o atual art. 27º (2) *conduz o diálogo político com terceiros em nome da União*, surge contudo a inovação, sobre a possibilidade de interação com terceiros, de forma autónoma, não só em matérias PCSD, mas também em questões da Comissão sobre as relações externas (J. De Ruyt 2005, 15). Adicionalmente, e segundo o art. 33º preside aos Representantes Especiais da União Europeia e ao Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), procedendo à avaliação deste novo organismo e ao seu funcionamento³⁴⁴. Outra função plasmada no Tratado de Lisboa, segundo o art. 15º (2) é a sua participação nos trabalhos do Conselho, apesar de não ser Membro e não poder votar, exerce as suas funções representativas a nível ministerial.

Devido ao aumento das suas responsabilidades no domínio da representação externa da União desde as Presidências rotativas do Conselho, o art. 27º (2) do Tratado de Lisboa apela à sua representação da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, exprimindo a posição da União nas organizações internacionais e em conferências internacionais, nomeadamente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Constituindo obrigação por parte dos Estados-membros com assento no CSNU, manter o AR/VP plenamente informado, segundo o art. 34º (2).

Para além das funções de negociação dos acordos internacionais relacionados com as matérias da PCSD, têm ainda, de acordo com o art. 36º *a obrigação de consultar e informar regularmente o Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum e da política comum de segurança e defesa, e informando-o sobre a evolução destas políticas*³⁴⁵.

³⁴⁴ Vide: Conselho da União Europeia. 2010. *Decisão do Conselho (2010/427/EC) que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, art. 1º (3).

³⁴⁵ Sobre as obrigações parlamentares do HR/VP vide: Piris, J.C. 2010. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 245-246.

Podemos assim afirmar que as funções de Catherine Ashton no Conselho consistem na sua direção do Conselho de Assuntos Externos. Relativamente à Comissão, o novo Tratado define que ela é a atual Vice-Presidente e responsável pela gestão das relações externas, bem como pela coordenação de outros aspetos da política externa da União, nomeadamente a articulação entre os Comissários sobre as várias matérias que possam ter implicações na política externa, segundo o art. 18º (4). Apesar de não se encontrarem prerrogativas especiais plasmadas no ordenamento jurídico do Tratado de Lisboa relativamente a uma hierarquia formal entre os Comissários, consistindo assim à Presidência e ao colégio dos Comissários a coordenação última e consistência das políticas externas.

O cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, segundo o Tratado de Lisboa têm como vimos, quatro funções principais, nomeadamente: *representativas* (através do diálogo político); *iniciativa e criador de consensos* (através do Conselho de Assuntos Externos); de *coordenação* (na Comissão) e *administrativos e operacional* (através do SEAE). Este vasto leque de atribuições têm levado a que alguns autores questionassem a sua substituição em algumas das atividades³⁴⁶. A atual AR/VP, Catherine Ashton, tem sido aliás criticada pela ausência em algumas reuniões importantes, bem como pela falta de assiduidade nas reuniões colegiais do Colégio de Comissários³⁴⁷. Cumpre sublinhar, que dada a natureza de *ministro dos Negócios Estrangeiros da UE*, o aumento exponencial dos funcionários a seu cargo³⁴⁸ e o papel de relevo que Javier Solana desempenhou no cargo anterior levou a que alguns autores afirmassem que *Solana leaves Ashton Impossible Job Description*³⁴⁹.

6. Comité Político e de Segurança

³⁴⁶ Vide a este respeito: Schmid, M. 2012. *The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work*. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. Bruges: College of Europe.

³⁴⁷ Charter, David e Graham Keeley. 2010. "Baroness Ashton under fire for missing European defence summit", *The Times*, 26 February 2010, Disponível no site: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article7041984.ece> [acedido em 3 de Setembro de 2010]; Waterfield, Bruno. 2011 "Absent Ashton leaves Britain without a voice", *The Telegraph*, 5 January 2011. Disponível no site: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8242363/Absent-Baroness-Ashton-leaves-Britain-without-a-voice.html> [acedido em 12 de Fevereiro de 2011]; Waterfield, Bruno. 2011. "Is absent Ashton a part-timer?", *EUObserver*, 10 January 2011. Disponível no site: <http://blogs.euobserver.com/waterfield/2011/01/10/absent-ashton-a-part-time-eu-foreign-minister> [acedido em 12 de Fevereiro de 2011].

³⁴⁸ Dijkstra afirmou que "When he was appointed in 1999, he had some seventy civil servants working for him. Ten years later when he left office, there were approximately 600- 700 civil servants in Brussels directly reporting to him" Dijkstra, H. 2011. Solana and his Civil Servants: An Overview of Political-Administrative Relations. In G. Müller-Brandeck-Bocquet e Caroline Rüger (eds), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*. Baden-Baden: NOMOS Verlag, p. 66.

³⁴⁹ Cfr. A. Missiroli. 2009. "Solana Leaves Ashton Impossible Job Description", *Euractiv*, 10 December 2009, Disponível no site <http://www.euractiv.com/en/future-eu/solana-leaves-ashton-impossible-job-description/article-188183> [acedido a 4 de fevereiro de 2011]; Wouters, Coppens e De Meester, *op.cit.*, p. 155; Kaczynski *et al.*, *op.cit.*, p. 143.

A fundação dos Comitês da PCSD sediados em Bruxelas foi uma das maiores inovações que marcou a evolução da Política Comum de Segurança e Defesa na Europa³⁵⁰. O Comité Político e de Segurança (doravante COPS) é o comité central na PCSD, na qual estão incluídos também o Comité Militar da UE (CMUE), O Grupo Político e Militar (GPM), O Comité para a Gestão de Crises Civis (CIVCOM), o Grupo de Relações Externas (RELEX). O trabalho dos comités da PCSD deve ser analisado em conjugação com os outros comités, fornecendo informação sobre outras temáticas ou assuntos geográficos específicos, no contexto da PCSD ou da relações externas da própria União. De fato, a coordenação entre todos estes comités, devido muitas vezes ao factor tempo, e excesso de trabalho, bem como *culturas* diferentes e prioridades, complica os esforços para realizar com total coerência uma abordagem abrangente e compreensiva a crises.

O COPS³⁵¹ tem as suas origem no Comité Político (CoPo) que constitui o coração da Cooperação Política Europeia (1970-1993) e serviu de embrião para a PESC³⁵². Assim, observa-se que a ideia de constituir um comité permanente que tratasse de todos os aspectos da política externa e de segurança europeia é tão antiga, quanto a própria ideia de desenvolver esta política (Juncos e Reynolds 2007, 127). O primeiro esboço para a criação do COPS surgiu por parte da Alemanha e da França após a Declaração de Saint Malo e depois da Conclusões do Conselho de Colónia, em Junho de 1999. Apareceria seis meses mais tarde, como anexo ao Relatório da Presidência, na Cimeira de Helsínquia. Contudo a arquitetura institucional do COPS surge somente numa base interina provisória em fevereiro de 2000 e aceite como organismo permanente em Janeiro de 2001, seguindo a especificação da suas competências no anexo ao relatório da Presidência, no Conselho Europeu de Nice em Dezembro de 2000. Instituído segundo o art. 25º do TUE via Tratado de Nice. Este novo Comité substitui o Comité Político, incluindo os diretores políticos.

Este Comité emerge na arquitetura institucional da PCSD para suprimir duas fraquezas detectadas nos arranjos institucionais anteriores relativos a esta política. Em

³⁵⁰ Tal como foi a nomeação de Xavier Solana, como primeiro Alto Representante da PESC, em Junho de 1999.

³⁵¹ O Comité Político e de Segurança é oficialmente abreviado por COPS (oriundo do francês *Comité politique et de sécurité*), contudo a abreviatura do inglês PSC (*Political and Security Committee*) é também utilizada. Nesta investigação, optou-se pelo acrónimo COPS, por mais se assemelhar com a tradução portuguesa.

³⁵² Para uma análise detalhada deste comité recomenda-se a leitura de Ifestos, Panayiotis. 1987. *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* Aldershot: Avebury, p. 227-232.

8. Horst-Günter Krenzler and Henning C. Schneider. 1997. 'The Question of Consistency', in Elfriede Reglesberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent and Wolfgang Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, p.137.

primeiro, a falta de continuidade e permanência do pessoal envolvido nos organismos-chave (a presidência rotativa a cada seis meses, e a rotação regular dos ministros e outros atores importantes em todo o processo). O segundo aspecto diz respeito à localização inconstante das próprias reuniões que seguia a presidência rotativa a cada seis meses, de cidade para cidade (Howorth 2010, 4).

A abordagem adoptada em Helsínquia faz do COPS o *linchpin* (Duke 2005) da PESD e da PESC: *O COPS ocupar-se-á de todos os aspectos da PESC, incluindo a PESD.*³⁵³ Segundo o art 25º deste tratado e sem prejuízo do disposto no art. 207º³⁵⁴ do Tratado que institui a Comunidade Europeia, *um Comité Político e de Segurança acompanhará a situação internacional nos domínios pertencentes ao âmbito da política externa e de segurança comum e contribuirá para a definição das políticas, emitindo pareceres destinados ao Conselho, a pedido deste ou por sua própria iniciativa. O Comité acompanhará igualmente a execução das políticas acordadas, sem prejuízo das competências da Presidência e da Comissão*, contudo não tem o poder de tomar decisões finais acerca das operações da UE, uma vez que mesmo com o Tratado de Lisboa, esta competência executiva está claramente reservada à Comissão e ao Conselho. Mas o comitê assegura a cooperação com a Comissão, enquanto salienta que o sucesso da operação está intimamente relacionado com a natureza recíproca das ações civis e militares.

A especificidade do mandato do COPS indica uma vasta área de responsabilidades que traduzem uma autonomia considerável deste comitê bem como uma enorme influência política. As suas responsabilidades incluem:

- Acompanhar a situação internacional nas áreas da política externa e de segurança comum, contribuir para a definição das políticas, mediante "pareceres" dirigidos ao Conselho, a pedido deste ou por sua própria iniciativa, e supervisionar a aplicação das políticas decididas; todas estas

³⁵³ A ideia do COPS como *'linchpin'* "was reinforced in a separate contribution by the SG/HR to the Nice European Council. Solana wrote that 'it is essential that a single body should have access to all the information, proposals and initiatives relating to the crisis involved in order to make a global assessment' and that, following the Helsinki European Council, 'this role would fall to the Political and Security Committee'. Contribution by the Secretary-General/High Representative, *Procedures for Comprehensive, Coherent Crisis Management: Reference Framework*, 4 December 2000, Para. 2(3).

³⁵⁴ Este artigo refere-se ao estabelecimento do COREPER e antecipava possíveis disputas entre este órgão e o COPS. A questão da articulação dos trabalhos entre o COREPER e o COPS parecia bastante ambígua, dado que ambos são responsáveis pela preparação das reuniões do Conselho. Mas foram parcialmente resolvidas com o Conselho Europeu de Sevilha em 2002, através da distinção entre agendas "internas e externas" do Conselho de Assuntos Gerais, posterior Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas (CAGRE). As reuniões respeitantes a assuntos internos ficaram sob alçada do COREPER e as respeitantes a assuntos externos sob o COPS. Contudo, formalmente o COREPER II (composto pelos representantes permanentes dos Estados-membro) gozam de superioridade hierárquica relativamente ao COPS e possui a última decisão. Quando os embaixadores do COREPER não conseguem alcançar consensos em questões particularmente sensíveis, esse "dossier" passar para resolução no COREPER. Cfr. Duke, Simon. 2005: "The Linchpin COPS. Assessing the Workings and Institutional Relations of the Political and Security Committee", in: *EUIPA Working Paper 2005/W/05/ European Institute of Public Administration*, Maastricht.

funções devem ser desempenhadas sem prejuízo do art. 207º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, bem como das competências da Presidência e da Comissão;

- Examinar, no que lhe diz respeito, os projetos de Conclusões do Conselho (assuntos gerais);
- Dar orientações sobre as matérias do âmbito da PESC aos restantes comités;
- Manter uma relação privilegiada com o SG/AR e os representantes especiais;
- Dirigir diretrizes ao Comité Militar e receber os pareceres e as recomendações deste. O presidente do Comité Militar (CMUE), que assegura a ligação com o Estado-Maior da União Europeia (EMUE), participa, na medida do necessário, nas reuniões do COPS;
- Receber informações, recomendações e pareceres do Comité para os aspectos civis da gestão de crises e dirigir a este último diretrizes relativas às matérias do âmbito da PESC;
- Coordenar, supervisionar e controlar os debates sobre questões do âmbito da PESC efectuados pelos diferentes grupos de trabalho, aos quais poderá dirigir diretrizes, e cujos relatórios deverá analisar;
- Conduzir o diálogo político, tanto ao seu nível como nas formas previstas no Tratado;
- Constituir uma instância privilegiada de diálogo sobre a PCSD, bem como com a NATO, segundo as regras fixadas nos documentos pertinentes;
- Assumir, sob a autoridade do Conselho, a responsabilidade pela direção política do desenvolvimento das capacidades militares, tendo em conta a natureza das crises a que a União pretenda reagir. No âmbito do desenvolvimento das capacidades militares, o OCPS beneficia do parecer do Comité Militar, assistido pelo Estado-Maior da União Europeia.³⁵⁵

O estabelecimento do COPS juntamente com as suas múltiplas funções permitiu a definição da arquitetura institucional da PCSD, sediada em Bruxelas, claro está, dentro dos limites claramente definidos pelos Estados-membros. A autonomia relativa do COPS ficou também fortalecida pela centralidade da construção da nova estrutura relativamente a novas instituições, bem como novos atores burocráticos, que não

³⁵⁵ Vide: Conselho da União Europeia. Decisão do Conselho, de 22 de Janeiro de 2001, que cria o Comité Político e de Segurança. Decisão 2000/143/PESC do Conselho de 14 de Fevereiro de 2000, que cria um comité político e de segurança provisório

devem ser analisados isoladamente mas inseridos num contexto institucional mais amplo e normativo. Uma vez que o COPS para além de organismo autónomo mantém uma ligação privilegiada com o AR/VP e com os representantes especiais da UE, mas também com os outros Comitês da PCSD, nomeadamente o CMUE e o CIVCOM³⁵⁶

As reuniões da COPS envolvem, para além dos representantes nacionais, oficiais do Conselho (dependendo do assunto da reunião) e um representante da Comissão. Este comité constitui uma réplica, a diferentes níveis da maturidade e do cruzamento das diferentes áreas de conhecimento, que atingiu a PCSD. Segundo o Art. 38º do Tratado de Lisboa *o Comité Político e de Segurança exerce, sob a responsabilidade do Conselho e do Alto Representante, o controlo político e a direção estratégica das operações de gestão de crises referidas no artigo 43.º. Para efeitos de uma operação de gestão de crises e pela duração desta, tal como determinadas pelo Conselho, este pode autorizar o Comité a tomar as decisões pertinentes em matéria de controlo político e de direção estratégica da operação.*

O COPS é normalmente presidido pelo representante do país que detém a presidência, contudo poderá ser presidido pelo Alto Representante, depois de consulta com a Presidência, em particular em caso de crises. Esta cláusula ainda não foi ativada, contudo antecipa a solução prevista para o comando do COPS sob o Tratado de Lisboa. Segundo o art. 2º do Projeto de decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho, a *Presidência do Comité Político e de Segurança é assegurada por um representante do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.*

Numa fase inicial, o COPS pareceu estar confinado a diretores políticos com algum poder em várias capitais europeias e vários embaixadores do COREPER II, o Comité mais elevado de carácter intergovernamental encarregado da preparação do Conselho de Negócios Estrangeiros e do Conselho Europeu. Contudo, este novo Comité foi rapidamente definido quanto às suas competências e tem vindo consistentemente a expandi-las, paralelamente ao desenvolvimento da própria política de defesa e ao envolvimento da UE em diversas operações de gestão de crises, apresentando-se como um claro reforço institucional e normativo. Por um lado, as declarações e Decisões do Conselho e os relatórios da Presidência têm fomentado a ideia, e a *praxis* tem confirmado – a combinação dos meios civis e militares como

³⁵⁶ O COPS tem também as funções de “coordenar, supervisionar e monitorizar” as várias discussões no âmbito da PCSD.

uma característica da ação da UE na gestão de crises. Dado que nenhum governo de um Estado-membro estaria em posição de exercer o controlo total desta evolução *institucional-normativa*, permaneceriam com a capacidade de veto, mas todos os governos deveriam aceitar os compromissos com os seus parceiros e com os respectivos órgãos Europeus, dentro da nova estrutura institucional, com o objectivo de formar opções políticas efetivas. Assim o poder de veto permaneceria nacional, enquanto o poder de tomar medidas seria comunitário. A criação do CMUE e do CIVCOM traduzem estas aspirações, e o COPS foi instalado entre ambos para assegurar a coordenação.

Desde o seu início este comité foi alvo de várias sensibilidades políticas, subjacentes à própria transferência de soberania dos Estados-membros em matérias tão delicadas. Assim, os Estados-membros apesar de concordarem com a necessidade (e inevitabilidade) da criação deste organismo, trataram logo de assegurar que este permaneceria sobre o controlo dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros (Howorth 2010, 5). Apesar do Comité Político e de Segurança ter demonstrado algumas dificuldades políticas em algumas áreas importantes³⁵⁷, este comité tem demonstrado uma capacidade notável na preparação e desenvolvimento de missões em diversas regiões, ajudando na própria definição da *Estratégia* da UE e nos parâmetros de uma nova área política. Nas palavras de Howorth o COPS *have, in short, used intergovernmental procedures to achieve supranational outcomes* (ibidem, p. 20).

Para Meyer (2006, 136), o COPS:

[h]as developed into a multiplier of social influence, both through informational influence as well as peer pressure. It has managed to manufacture consent and broker compromises even in areas where national strategic norms would initially indicate incompatibility. It Remains one of the most important ideational transmission belts of a gradual Europeanisation of national foreign, security and defence policies.

Num estudo baseado em entrevistas aos diplomatas do COPS, levado a cabo por Howorth (2010), estes diplomatas revelaram que sempre se consideraram representantes dos interesses dos seus Estados de origem, contudo também reafirmaram não existir incompatibilidade entre a prossecução desses interesses nacionais e os interesses europeus, uma vez que a maioria afirmou que o papel do

³⁵⁷ Nomeadamente nas relações da UE com os EUA, com a Rússia, e na política para o Médio Oriente.

Comité seria encontrar soluções viáveis para a resolução de problemas e não o apoio de interesses específicos (12%). É também de referir que os representantes no COPS não têm margem de autonomia, a não ser através da manutenção dos seus pares sintonizados com os mesmos problemas. Estes embaixadores concordaram de uma forma menos veemente no que concerne à atitude e ao estilo de trabalho desenvolvido dentro do Conselho, definindo 63% como cooperativa e na procura de consensos, enquanto 37% referiu como sendo uma negociação racional. (Ibid, 9) Estes dados apontam claramente no sentido do que é não somente o COPS, mas toda a estrutura institucional da PCSD, ou seja os representantes dos Estados-membros são isso mesmo – *representantes* – e como tal estão *ali* para defender as posições nacionais, mas na realidade fazem-no sempre na procura do que consideram ser os interesses de toda a União, tentando encontrar consensos no processo de tomada de decisão, evidenciando o próprio processo de socialização e de *europeanization* a que estão sujeitos no desenvolvimento dos seus trabalhos e de confiança mútua em todos os parceiros. E quando exista conflitos entre representantes de Estados-membros diferentes e fortes posições nacionais relativas a algumas matérias, os diplomatas funcionam como mediadores tentando reconciliar essas diferenças³⁵⁸.

Dado o aumento cada vez mais significativo da cooperação no seio da PCSD e da lógica de partilha de missões e de recursos que tem sido desencadeado pelo processo decisório político de Bruxelas, a ligação entre o COPS e os governos nacionais tornou-se imprescindível.

7. Comité Militar da UE

O Comité Militar da UE (doravante CMUE) representa o órgão militar mais elevado criado no âmbito do Conselho. Este comité é a instância de consulta e de cooperação militar entre os Estados-membros da UE no domínio da prevenção de conflitos e da gestão de crises. Presta aconselhamento ao COPS sobre todas as questões militares no âmbito da UE, bem como direção militar ao Estado Maior da UE (EMUE). Este órgão foi estabelecido como um organismo militar interino em Março de 2000, e como comité permanente em Janeiro de 2001.

³⁵⁸ Neste mesmo estudo, as opiniões mostram-se divididas relativamente às principais fontes de conflito. Tendo sido apontadas por 25% dos inquiridos, os “interesses sectoriais”, outros 25% optaram pelas “crenças políticas”; 13% vêem o principal problema nas divergências com os EUA, e 12% vêem os interesses territoriais como problema principal. Para Howorth, esta diversidade na enumeração das principais fontes de conflito traduz o vasto leque de questões com que este comité se confronta no seu trabalho diário. Howorth, J. 2010. *Op. Cit.*, p. 9.

O CMUE é composto pelos Chefes dos Estados-Maiores (CEMGFA), isto é as mais elevadas autoridades militares – dos Estados-membros, mas normalmente ocorre ao nível dos representantes militares sediados em Bruxelas (REPMIL). Para os Estados-membros que são concomitantemente membros da NATO, à exceção dos representantes da França, Bélgica e Luxemburgo, os membros do EMUE são simultaneamente os representantes militares do Comité Militar da NATO. Este comité realiza reuniões semanais em Bruxelas, geralmente a nível de representantes militares permanentes. Reúne-se a nível dos ministros da defesa duas vezes por ano. Em particular o comité encontra-se a este nível para escolher o próprio Presidente, normalmente um general de quatro estrelas, nomeado pelo Conselho por um período de 3 anos. O EMUE é portanto, o único comité da PCSD que não é presidido por um representante da Presidência rotativa.

A Decisão do Conselho que criou o CMUE definiu como sua missão principal responsabilidade *apresentar ao COPS recomendações e pareceres militares sobre todas as questões militares no âmbito da UE. Exerce a direção militar de todas as atividades militares no âmbito da UE.*³⁵⁹

O Presidente do CMUE é nomeado pelo Conselho, por um período de três anos sob recomendação do Comité Militar reunido a nível de Chefes de Estado-Maior e tem quatro papéis fundamentais, nomeadamente o aconselhamento militar do Alto Representante; a participação nas reuniões relevantes do Comité Político e de Segurança e assistir às reuniões do Conselho, quando existam decisões a ser tomadas com implicação na defesa e emitindo diretrizes ao Estado Maior da UE e agindo como o ponto primário de contacto com o Comandante de uma Operação militar da PCSD.³⁶⁰

³⁵⁹ O comité apresenta pareceres militares e formula recomendações destinadas ao COPS, a pedido deste ou por sua própria iniciativa, de acordo com as orientações comunicadas pelo CPS, em especial nas seguintes matérias:

- desenvolvimento do conceito geral da gestão de crises nos seus aspectos militares;
- aspectos militares associados à supervisão política e à direção estratégica das operações e situações de gestão de crises;
- avaliação dos riscos que poderão decorrer de potenciais crises;
- dimensão militar de uma situação de crise e suas incidências, em particular durante a sua gestão subsequente; para o efeito, o Comité Militar recolhe os contributos do Centro de Situação;
- definição, avaliação e revisão dos objectivos em termos de capacidades, segundo os procedimentos acordados;
- relações militares da UE com os membros europeus da NATO que não pertencem à UE, os Estados candidatos à adesão à UE; outros Estados e organizações, nomeadamente a NATO;
- estimativa financeira das operações e exercícios.

³⁶⁰ Em 8 de dezembro de 2008, o Conselho nomeou o General Håkan Syrén, presidente do Comité Militar, Decisão 2009/22/CE do Conselho, de 8 de dezembro de 2008, que nomeia o presidente do Comité Militar da União Europeia (JO L 9 de 14.1.2009, p. 51).

Na sua reunião de 22 de novembro de 2011, o Comité Militar reunido a nível de Chefes de Estado-Maior recomendou que o General Francés Patrick de Rousiers, fosse nomeado presidente do Comité Militar, Decisão 2012/34/PESC DO Conselho de 23 de janeiro de 2012.

O CMUE desempenha, aliás, um papel muito importante no planeamento das operações militares da PCSD, como interlocutor com EMUE, produzindo avaliações ou outros serviços ao secretariado do Conselho (nomeadamente à DG E VIII), ao Alto Representante, e ao COPS, onde o perfil político-militar de uma operação é desenhado ao longo do processo de planeamento. Numa base mais regular, O CMUE controla e monitoriza o desenrolar das missões militares da PCSD e guia o trabalho do EMUE em todas as dimensões militares da PCSD, incluindo a conceptualização da gestão de crises, procedimentos e exercícios e assuntos relacionados com as capacidades militares da própria União³⁶¹.

Cross (2010, 6-9) defende que este comité enquanto centro de técnicos especializados e de proficiência, o padrão de recrutamento comum preexistente e uma cultura comum a todos os militares, a intensidade e a periodicidade das reuniões (especialmente de cariz informal) permite que exista uma partilha de normas profissionais e uma elevada capacidade para convencer as próprias capitais da necessidade de se encontrar consensos em matérias tão delicadas para a soberania. Afirmando que o *esprit de corps* dos representantes militares da UE consegue encontrar soluções militares que contribuam para superar os obstáculos políticos provenientes das próprias capitais. Sublinhando que:

[d]espite the fact that EU military power is still a relatively new aspect of EU security integration, the impact of the military epistemic community on the trajectory of security integration has been quite strong, and is likely to grow. The professional norms, culture, and worldview of the military epistemic community indicate that it is a highly cohesive transnational network of experts. In particular, their tactical expertise is for all intents and purposes the same, and this enables them to come to agreement very quickly (ibidem, 9)

O que *sobressai* nesta análise e importa ser sublinhado, é que independentemente da sua estrutura ser claramente intergovernamental, uma vez que se tratam de militares de carreira dos Estados-membros, com uma cultura fortemente hierarquizada e nacionalista, estes militares têm desempenhado um papel crucial no desenvolvimento de uma cultura militar e estratégica comum a todos os Estados-membros através da partilha de opções políticas e do encontro de consensos em Bruxelas muitas vezes de cariz supranacional. No âmbito da formação, num quadro do reforço de uma cultura militar europeia, o Conselho aprovou o lançamento da

³⁶¹ O CMUE acompanha a boa execução das operações militares conduzidas sob a responsabilidade do comandante das operações. Os membros do CMUE têm assento ou são representados no comité de co-participantes.

iniciativa europeia de intercâmbio de jovens oficiais, inspirada no programa Erasmus, com o duplo objectivo de reforçar a interoperabilidade das Forças Armadas Europeias e desenvolver uma cultura europeia de segurança e defesa.³⁶²

8. Comité para a Gestão Civil de Crises

O Comité para a Gestão Civil de Crises (doravante CIVCOM) foi previsto na Cimeira de Helsínquia, e criado oficialmente por decisão do Conselho a 22 de Maio de 2000³⁶³. Composto por representantes dos estados-membros, este comité funciona como um grupo de trabalho do Conselho, reportando ao Comité dos Representantes Permanentes. Cabe ao comité prestar informações, formular recomendações e emitir parecer sobre os aspectos civis da gestão de crises dirigidos ao Comité Político e de Segurança Provisório e às demais instâncias competentes do Conselho, de acordo com as respectivas atribuições.

Este comité está direccionado para a dimensão das capacidades na gestão civil de crises, promovendo a coerência da UE nestas matérias e coordenando os recursos nacionais e da UE. O Papel do CIVCOM tem vindo a ser aperfeiçoado ao longo dos últimos anos, e a primeira missão de gestão civil de crises, lançada em 2003 pela UE, marca um ponto de viragem neste Comité. Desde então, o Comité tem executado quer o planeamento, quer a monitorização das missões civis. De um modo geral podemos aferir que o CIVCOM desempenha funções semelhantes ao CMUE, na componente civil, nomeadamente no aconselhamento de opções de gestão civil de crises ao COPS, o que o torna numa peça fundamental na PCSD, relativamente ao seu papel no *soft power*. O CIVCOM tem, contudo, sofrido com alguma fragilidade das próprias

³⁶² No âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa, a Presidência Francesa do Conselho da União Europeia, lançou a “iniciativa europeia para o intercâmbio de jovens oficiais” inspirada no Programa Erasmus. No âmbito desta iniciativa os Representantes dos vinte e sete Estados-membros apoiaram, por unanimidade, a proposta francesa, no Conselho de 17 e 18 de setembro de 2008. Foi apresentada e aprovada uma declaração de intenções conjunta a 10 de Novembro de 2008, tendo lançado oficialmente a iniciativa através da declaração dos ministros da Defesa dos Estados-membros. A 19 de Fevereiro de 2009 teve lugar em Bruxelas a 1ª reunião do Grupo de Implementação. Entre as várias atividades, destaca-se a criação de um módulo PESD a incluir nos atuais currículos do ensino superior militar, a criação de condições para aplicação de sistema de equivalências e o ensino de uma segunda língua estrangeira. Entretanto, a presidência Checa clarificou os objectivos do Erasmus Militar e promoveu um seminário sobre o tema, que entre outras ações levaria à formação de formadores no CESD em Bruxelas (início de Junho). Portugal apoiou esta iniciativa desde o seu início, mantendo a coordenação ao nível do MDN/DGPRM com o apoio dos vários Estabelecimentos de Ensino Superior Público Militar EESPUM (Escola Naval, Academia Militar, Academia da Força Aérea e Instituto de Estudos Superiores Militares). O Instituto de Defesa Nacional (que não faz parte dos EESPUM) também apoia esta iniciativa e continuará a ter o seu delegado no Colégio Europeu de Segurança e Defesa, organizando e criando cursos nacionais e internacionais de “Cooperação Internacional em Desenvolvimento e Segurança e Gestão de Crises”, entre outras iniciativas. Em Setembro de 2009, Portugal disponibilizou-se para ministrar um módulo de PESD, (uma semana e 1,5 ECTS), com a participação de dois alunos de cada um dos 27 países membros. Ver: Reis, Liliana. 10 de Novembro 2009 – “A participação de Portugal na Política Europeia de Segurança e Defesa – que papel para os jovens?”, Conferência O Novo quadro da Segurança e Defesa Europeia – Desafios e opções para Portugal, organização do Centro de Estudos Eurodefense Portugal, Universidade do Minho, Portugal.

³⁶³ Conselho da União Europeia, 2000. Decisão do Conselho que cria um Comité para os Aspectos Civis da Gestão de Crises 2000/354/PESC. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

estruturas civis da PSCD no Secretariado do Conselho, comparativamente aos seus congéneres militares. A falta de recursos humanos tem afectado o trabalho da DG IX em relação ao trabalho da gestão civil de crises, e não existe outra estrutura para o apoio planeamento, direcção das operações civis da PSCD existentes na Capacidade Civil de Condução e Planeamento (Grevi, Helly e Keohane 2009, 33).

No domínio das Capacidades Civis existe, desde 2007, uma Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações (CPCO) tendo sido, criada à semelhança das capacidades militares, contudo e ao contrário dos representantes do CMUE, os membros do CIVCOM não dispõem de um grupo de trabalho preparatório que elabore a componente técnica e estabeleça a agenda das próprias reuniões. Para além destas vicissitudes, o CIVCOM confronta-se ainda com mudanças quantitativas e qualitativas. Por um lado, foram planeadas, lançadas cerca de 17 Missões civis e finalizadas seis delas. Por outro lado, a gestão de crises no contexto da PSCD constitui um novo campo de ação para a União e para os Estados-membros e apresenta novos desafios em termos de conhecimento, não só no terreno, como também em Bruxelas. A maior parte dos membros do CIVCOM são diplomatas com muita experiência negocial, mas com pouca experiência no planeamento e condução da gestão civil de crises. O mote têm sido *leaning by doing* (Grevi, Helly e Keohane 2009, 33). Porém o papel dos membros do CIVCOM tem sido assinalável, tanto enquanto veículo para a consolidação desta política, como para a ligação às capitais nacionais, esforçando-se por consciencializar os governos respectivos para a necessidade da gestão civil de crises da UE e simultaneamente da necessidade de reforço das capacidades internas (Cross 2010, 25).

Em comparação com o seu *congénere militar* – CMUE – o CIVCOM apesar de apresentar uma estrutura semelhante de comité trans-governamental, tem uma cultura comum menos definida e não apresenta uma harmonização de normas profissionais partilhadas, uma vez que os seus membros provêm de áreas diversas e não possuem elementos identificadores como os seus “colegas militares” do CMUE³⁶⁴. A maior parte das decisões do CIVCOM são tomadas nas reuniões formais do Comité onde, e mais uma vez, é notória a procura de consensos, independentemente da prossecução dos interesses nacionais por este corpo de

³⁶⁴ É também de assinalar que a experiência dos Estados-membros da UE na gestão civil de crises é relativamente recente e encontra-se ainda em processo de amadurecimento. Enquanto, a componente militar encontra-se enraizada em todos os Estados-membros, dado o seu carácter de *hard power* indispensável à manutenção da soberania dos estados-nação. Desta forma os militares tem uma experiência profissional que não se pode comparar com outros especialistas civis.

diplomatas. É também de salientar que as matérias com as quais este Comité trabalha não são tão sensíveis como as do CMUE, assim têm conseguido bons resultados através das suas estratégias para lidar com os seus respetivos países de origem (Ibid, 30).

O CIVCOM tem um mandato horizontal, que engloba várias regiões do mundo, tornando a agenda menos previsível e implicando diferentes padrões de negociação consoante o tipo de crise e os interesses dos estados-membros revelados nessa mesma intervenção³⁶⁵

9. O Grupo Político e Militar

O Grupo Político Militar (doravante GPM) enquadra-se entre o CMUE e o CIVCOM, os dois maiores organismos, militar e civil da PCSD, respectivamente. A decisão do COREPER para o estabelecimento deste grupo remonta a Abril de 2001, com a atribuição de um mandato muito vago, nomeadamente na assistência ao Comité Político e de Segurança, na preparação e condução dos trabalhos para a PESD³⁶⁶. Como resultado e ao contrário de outros Comités criados no âmbito da PCSD, GPM não tem um perfil determinado, nem uma missão específica, excepto, a articulação da dimensão política com as questões militares. Esta ambiguidade é também visível na sua própria composição, com representantes dos Estados-membros de ambos os ministérios, dos negócios estrangeiros e da defesa. Contudo, compete à presidência do Conselho da UE a decisão de como melhor utilizar este grupo, e depende, entre outros fatores, da importância dos assuntos políticos e militares na agenda da UE. Para além da sua contribuição na preparação dos debates do COPS sobre questões político-militares, o GPM tem desenvolvido um trabalho distinto no desenvolvimento do conhecimento político-militar, e procurado responder mais especificamente no domínio da Reforma do Setor de Segurança (RSS). Isto constitui sem dúvida uma área política onde o potencial para sinergias político-militares é obviamente necessário, e o GPM tem tido um papel muito importante, desde 2008, na revisão do conceito de RSS.³⁶⁷

³⁶⁵ Por exemplo, em relação ao Kosovo, o Chipre, a Grécia, a Espanha, a Eslováquia e a Roménia não reconheceram a independência deste estado, mas mantiveram-se unidos relativamente a alguns aspetos da EULEX

³⁶⁶ COREPER. 2001. Decision amending COREPER decision of 5 July 2000 on the establishment of a Politico-Military Working Party. Ver Documento do Conselho 7992/01, de 12 de Abril de 2001.

³⁶⁷ O GPM em conjunto com a DGVIII para os assuntos políticos Militares tem sido responsáveis pela condução da operação EUSEC RD Congo. O GPM é responsável por supervisionar a condução desta missão na ajuda da reforma do exército congolês.

10. Serviço Europeu para a Ação Externa

Com o objectivo de zelar pela coerência entre os diferentes domínios da ação externa da UE e entre estes e as suas outras políticas, o Tratado de Lisboa, através do seu art. 27º (3) previu a criação de um Serviço de Ação Externa (doravante SEAE), que apoiasse o *Alto Representante no Desempenho das suas funções* e concomitantemente trabalhasse *em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-membros*, servindo como uma verdadeira plataforma para a diplomacia europeia. O Tratado de Lisboa, através da Declaração ao art. 27º estipulava que logo que fosse assinado o Tratado de Lisboa, o Secretário-Geral do Conselho, o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, a Comissão e os Estados-membros deveriam dar início aos trabalhos preparatórios relativos ao Serviço Europeu para a Ação Externa. Dada a necessidade urgente de concertar a política externa da UE, após o período conturbado da *Primavera Árabe*, e apresentando-se como um instrumento indispensável para o bom desempenho do cargo de AR/VP, este serviço entra para a história da União Europeia, como um dos mais rápidos a ser instituídos³⁶⁸ (Christoffersen, A Guinness Record for Speed 2010, 2).

Os objectivos da criação do SEAE são de ordem geral, específica e operacional. Os objectivos gerais para a criação deste novo serviço referem-se à atribuição de uma maior consistência à ação externa da UE, de forma a tornar a UE um ator global e com maior influência nas relações internacionais (Drieskens e Van Schaik 2010, 3). Para tal, é indispensável que a ação externa da UE fosse coordenada e coerente com as outras políticas da UE. Para responder a estes desígnios gerais o art. 21º (2) do Tratado de Lisboa, define que *União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais*, ainda Segundo o art. 21º (3) a *União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras 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. Para dar resposta a esta estratégia da UE, o SEAE surge como uma plataforma de ligação entre todos os atores intervenientes na PCSD,

³⁶⁸ O Tratado de Lisboa entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009 e a Decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (2010/427/UE), a 26 de Julho de 2010, tendo sido formalmente criado a 1 de Dezembro do mesmo ano.

incluindo os Estados-membros, para assegurar o efetivo funcionamento de todas as suas funções e a coordenação da ação externa europeia, garantindo-lhe uma maior consistência, uma vez que será assegurado por um único organismo. Como todas as delegações da UE serão coordenadas pelo SEAE e asseguradas pelo Secretário-Geral Executivo, a ação externa tornou-se mais consistente.

Relativamente aos objectivos operacionais, e tendo em conta que estes são determinados pelos efeitos diretos da estratégia desenvolvida e amplamente controláveis pelos *administradores* das objectivos gerais, podem ser sujeitos a análise, o que não acontece com os anteriores. No final da Decisão do Conselho que estabelece oficialmente este organismo encontram-se os objectivos operacionais deste serviço, os quais consistem basicamente no apoio a vários serviços. Além do apoio ao Alto-Representante, que é também um dos Vice-Presidentes da Comissão e Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros para as suas vastas funções³⁶⁹, o SEAE apoia igualmente o Presidente do Conselho Europeu, o Secretariado-Geral do Conselho, o Presidente da Comissão, bem como a própria Comissão, os serviços diplomáticos dos Estados-membros, o Parlamento Europeu e outros organismos da UE como Agência Europeia de Defesa, do Centro de Satélites da União Europeia, o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, e a Academia Europeia de Segurança e Defesa. (Conselho da União Europeia 2010).

O SEAE deverá ainda assegurar a representação da UE através das delegações da União junto de países terceiros e de organizações internacionais. O SEAE participa ainda nos trabalhos preparatórios e nos procedimentos relacionados com os atos a elaborar pela Comissão neste domínio, nomeadamente a transparência orçamental, a mobilidade do pessoal e participa no desenvolvimento de todos os instrumentos relevantes. Esta articulação entre todos as instituições e organismos da UE e o maior poder atribuído ao AR/VP, visam sobretudo diminuir as várias dicotomias que tem dificultado a ação externa da UE (entre os anteriores, primeiro e o segundo pilar; e entre as abordagens nacional, intergovernamental e supranacional) e permitir uma maior consistência à União (Angelet e Vrailas 2008, 26).

Relativamente à constituição deste organismo, que se afirma como uma instituição ímpar, traduzindo efetivamente uma espécie de Ministério dos Negócios

³⁶⁹ No desempenho das suas funções, o Alto Representante é apoiado por um serviço europeu para a ação externa. Este serviço trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais. A organização e o funcionamento do serviço europeu para a ação externa são estabelecidos por decisão do Conselho. Este delibera sob proposta do Alto Representante, após consulta ao Parlamento Europeu e após aprovação da Comissão.

Estrangeiros da União e um corpo diplomático para a UE, podemos referir que não está integrado nem na estrutura institucional da Comissão, nem tão pouco do Conselho, como seria de esperar, dado o carácter intergovernamental desta política. Pelo contrário, ocupa uma posição única no sistema político da UE, e como refere o art. 1º (2) da Decisão do Conselho que estabelece o SEAE, este [...] *é um órgão da União Europeia funcionalmente autónomo, separado do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão, com a capacidade jurídica necessária para desempenhar as suas atribuições e alcançar os seus objectivos, apesar de continuar a revelar-se bastante controversa este posicionamento autónomo do SEAE, e está ainda caracterizado por regras de competências entre a Comissão e o Conselho, e o Parlamento europeu* (Conselho da União Europeia 2010)³⁷⁰. Mesmo assim, várias entidades administrativas e serviços foram transferidos em bloco para o SEAE³⁷¹, nomeadamente várias secções do Secretariado-Geral do Conselho, a Unidade Política, Direção da Gestão de Crises e Planeamento (DGCP), Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações (CCPC), Estado-Maior da União Europeia (EMUE), Centro de Situação da UE (SITCEN)³⁷², praticamente todas áreas administrativas da Direção-Geral dos Assuntos Externos e Político-Militares (Direcção-Geral E)³⁷³, os funcionários do Secretariado-Geral do Conselho destacados nas equipas dos Representantes Especiais da União Europeia e nas missões da PCSD. Relativamente à Comissão (incluindo as Delegações³⁷⁴), foram transferidas a Direcção-Geral das Relações Externas (DG RELEX)³⁷⁵, o serviço externo³⁷⁶, a

³⁷⁰ Como refere Stefani Weiss, “The new office is a makeshift structure, and perhaps even a deceitful one which tries to disguise the fact that in the Treaty of Lisbon the member states were unable to reach agreement on whether or not foreign and security policy should be a communitarized task. Their fears of losing sovereignty were so great that it was not even possible to use the term Foreign Minister. Thus the complete title is just as ungainly and clumsy as the new structure. The image of a “double hat” now commonly used to describe it actually conceals what the incumbent is really going to be asked to do. He must simultaneously serve two masters, the Commission and the Council. The two are worlds apart, and they are separated not only by the Rue de la Loi/Wetstraat” Weiss, S. 2010. *External Action Service. Much Ado About Nothing*. Bertelsmann Stiftung, p.2.

³⁷¹ Todos os recursos humanos transferidos são financiados a partir da rubrica de despesas (Administração) do quadro financeiro plurianual.

³⁷² Com a Exceção do Pessoal do SITCEN que dá apoio à Autoridade de Acreditação de Segurança

³⁷³ A saber, as Entidades sob a autoridade direta do Director-Geral; Direcção das Américas e das Nações Unidas; Direcção dos Balcãs Ocidentais, da Europa Oriental e da Ásia Central; Direcção da Não Proliferação de Armas de Destruição Maciça; Direcção dos Assuntos Parlamentares no domínio da PESC; Gabinete de Ligação de Nova Iorque; Gabinete de Ligação de Genebra

³⁷⁴ As Delegações da Comissão Europeia foram renomeadas por Delegações da União Europeia.

³⁷⁵ Nomeadamente, e no que concerne à Direcção Geral de Relações Externas, todos os cargos de chefia e pessoal de apoio que lhes esteja diretamente adstrito; a Direcção A (Plataforma de Crise e Coordenação Política no domínio da PESC); Direcção B (Relações Multilaterais e Direitos Humanos); Direcção C (América do Norte, Ásia Oriental, Austrália, Nova Zelândia, EEE, EFTA, São Marinho, Andorra, Mónaco); Direcção D (Coordenação da Política Europeia de Vizinhança); Direcção E (Europa Oriental, Cáucaso do Sul, Repúblicas da Ásia Central); Direcção F (Médio e Próximo Oriente, Mediterrâneo do Sul); Direcção G (América Latina); Direcção H (Ásia excepto Japão e Coreia); Direcção I (Recursos na Sede, Informação, Relações Interinstitucionais); Direcção K (Serviço Externo); Direcção L (Estratégia, Coordenação e Análise); Grupo de Missão sobre a Parceria Oriental; Unidade Relex-01 (auditoria). Com exceção do Pessoal responsável pela gestão dos instrumentos financeiros e do Pessoal responsável pelo pagamento dos salários e subsídios do pessoal das delegações.

³⁷⁶ Incluindo todos os Chefes e Chefes-Adjuntos de Delegação e pessoal de apoio que lhes esteja diretamente adstrito; Todas as secções ou células políticas e respectivo pessoal; Todas as secções de informação e diplomacia pública e respectivo pessoal; Todas as secções administrativas. Com exceção do Pessoal responsável pela implementação dos instrumentos financeiros.

Direcção-Geral do Desenvolvimento³⁷⁷. Desta forma, a administração central do SEAE foi organizada em Direcções-Gerais, dedicadas a domínios de ações temáticas e geográficas que abrangem todos os países e todas as regiões do mundo; da gestão administrativa, à segurança dos sistemas de comunicação e informação, à gestão orçamental e aos recursos humanos; à gestão de crises e ao planeamento.

O pessoal do SEAE é nomeado pelo Alto Representante e provirá de três fontes: os serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e dos serviços diplomáticos dos Estados-Membros³⁷⁸, e representa um novo modelo de diplomacia, que em tempos de austeridade constitui um argumento económico e funcional para racionalizar o sistema de política externa europeia e criar sinergias para o fortalecimento do SEAE com vista à redução das próprias diplomacias nacionais. O SEAE, poderá ainda traduzir a curto-médio prazo o incremento da *coordenação vertical* da diplomacia europeia (Balfour e Ojanen 2011, 4).

Depois desta breve análise ao SEAE conclui-se que a transferência de departamento do Secretariado do Conselho, bem como a transferência de competências relativas ao planeamento de missões da UE constituem um exemplo notório de *spillover*, com o objectivo de assegurar uma abordagem global da política externa da UE, nomeadamente nos domínios financeiro, civil e militar da ação externa. Também, e no que concerne à esfera política, assistiu-se a uma transferência de competências para o nível supranacional, parecendo formar-se um *esprit de corps* na Diplomacia Europeia, evidenciado pelo papel de responsabilização do Parlamento Europeu na ação externa da União, incluindo as suas funções de controlo político, bem como a sua função legislativa e a função orçamental. Contudo, o carácter intergovernamental do SEAE está também presente no domínio dos interesses nacionais, uma vez que a próprio estabelecimento do SEAE representou uma certa *decommunitarization* das competências da Comissão e a influência do papel dos Estados-membros nesta política. Assim, podemos afirmar que este novo órgão da diplomacia europeia não representa uma instituição supranacional, no sentido clássico do termo, como a Comissão e o Tribunal Europeu de Justiça, que tenha competências para a deliberação e execução autónoma da PCSD, sem o consentimento dos estados.

³⁷⁷ Direcção D (ACP II – África Ocidental e Central, Caraíbas e PTU), excepto o Grupo de Missão sobre os PTU; Direcção E (Corno de África, África Oriental e Austral, Oceano Índico e Pacífico); Unidade CI (ACP I: Programação e gestão da ajuda); Pessoal responsável pela programação; Unidade C2 (Questões e instituições, governação e migrações pan-africanas): Pessoal responsável pelas relações pan-africanas; Lugares de chefia pertinentes e pessoal de apoio que lhes esteja diretamente adstrito.

³⁷⁸ O recrutamento efetuar-se-á na base do mérito, a fim de assegurar ao SEAE os serviços de um pessoal com o mais elevado nível de competência, rendimento e integridade, garantindo ao mesmo tempo um bom equilíbrio geográfico.

Mas também não se trata de um mero “secretariado” intergovernamental que cinja as suas funções à coordenação das ações diplomáticas dos Estados-membros. Este serviço apresenta uma caráter *sui generis* e traduz, na sua essência, a dicotomia tradicional das teorias de integração europeia, através da própria complexidade na divisão de competências entre o SEAE e a Comissão, no que concerne aos programas de financiamento e pela inexplicável emergência deste serviço em si (Helwig e Stroß 2011, 18).

A tese de fusão do crescimento estrutural e da diferenciação de Wessels (1997) que aponta para várias dinâmicas de estratégias racionais como resultado da crescente interdependência dos Estados-membros, suportados pelas lógicas institucionais dos organismos da UE, traduz em certa medida o processo e a instituição do SEAE. Se por um lado, os Estados-membros observaram a necessidade da criação desta instituição para responder aos desafios globais, por outro lado, não quiseram abdicar da soberania nacional na arquitetura do próprio órgão, posicionando o SEAE entre o Conselho e a Comissão.

11. EMUE

O Estado-Maior da União Europeia (doravante EMUE), criado no Conselho Europeu de Nice, e incluído nas estruturas do Conselho, contribui com os seus conhecimentos militares e dá apoio militar à PCSD, inclusivé na condução de operações militares de gestão de crises lideradas pela UE. Composto por militares dos Estados-membros em comissão de serviço no secretariado do Conselho, o EMUE é a fonte dos conhecimentos militares da UE, uma vez que é a única estrutura militar integrada permanente dentro da União³⁷⁹; sob autoridade militar do CMUE, a quem aconselha em assuntos de natureza militar, planeia, avalia e recomenda sobre assuntos relacionados com os conceitos de gestão de crise e com planeamento de estratégia militar. O Estado-Maior monitoriza, igualmente, a gestão das operações em curso, assim como as capacidades militares que os Estados-Membros colocam à disposição da EU;

O Estado-Maior desempenha três funções operacionais principais como: alerta precoce (*early warning*), avaliação da situação e planeamento estratégico³⁸⁰ para as

³⁷⁹ Apesar de ser um organismo permanente, as suas reuniões são bi-anuais.

³⁸⁰ Planeamento estratégico: Atividades de planeamento que têm início no momento em que se identifica a potencial crise, ou surge a crise, e terminam quando as autoridades políticas da UE aprovam uma estratégia militar ou um conjunto de estratégias militares. O processo estratégico comporta a avaliação da situação militar, a definição de um enquadramento político-militar e o

missões previstas no art 17º (2) do TUE, incluindo as que são descritas na Estratégia Europeia de Segurança, abarcando também a identificação das forças europeias nacionais e multinacionais, que possam ser empregues em operações conduzidas pela UE e a execução de políticas e decisões de acordo com as diretrizes do CMUE³⁸¹. Desde o estabelecimento em 2004 da Agência Europeia de Defesa, o EMUE trabalha em plena coordenação com esta agência na identificação das capacidades. Como fonte de competência militar da UE, assegura a ligação entre o CMUE e os recursos militares postos à disposição da UE e fornece conhecimentos militares às instâncias da UE de acordo com as diretrizes do CMUE; Colabora com o Centro de Situação Conjunto no domínio do intercâmbio de informações segundo o acordo sobre a Capacidade Única de Análise de Informações (Single Intelligence Analysis Capacity – SIAC).

O papel e as funções do EMUE apresentam algumas características únicas. Se por um lado, o EMUE constitui uma parte essencial das estruturas de gestão de crises da UE, sendo um departamento do Secretariado-Geral do Conselho diretamente afectado ao AR/VP, recolocado no SEAE, por outro lado, opera sob a direcção militar do Comité Militar da UE, a que auxilia e informa. Apesar deste arranjo institucional possa ser visto como complexo, fornece um elo crítico entre as Forças Armadas dos Estados-membros e o Conselho, bem como o estabelecimento de relações permanentes de acordo com os "Acordos Permanentes UE-NATO"³⁸² dado que identifica e enumera as forças europeias nacionais e multinacionais para a coordenação das operações lideradas pela UE com a NATO; e organiza e coordena os procedimentos com os Quartéis-generais (QG) nacionais e multinacionais, incluindo os QG da NATO postos à disposição da UE, garantindo, na medida do possível, a compatibilidade com os procedimentos da NATO. Acolhe uma equipa de ligação da NATO no EMUE e mantém uma célula da UE no SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*). Esta estreita ligação da NATO é visível também na composição dos membros do EMEU, uma vez que os países que não são membros da NATO, à exceção da França, Bélgica e Luxemburgo, os representantes da EMUE são também representantes militares do comité militar da aliança transatlântica (Grevi,

desenvolvimento de opções estratégicas militares. Opção Estratégica Militar: Uma eventual ação militar concebida para atingir os objectivos político-militares delineados no quadro político-militar. Uma opção estratégica militar descreverá a solução militar delineada, os recursos e condicionantes pertinentes e recomendações sobre a escolha do comandante e do QG das operações

³⁸¹ Conselho da União Europeia. 2001. Decisão do Conselho que cria o Estado-Maior da União Europeia (2001/80/PESC). Bruxelas: Conselho da União Europeia.

³⁸² Conselho da União Europeia. 2008. Decisão que altera a Decisão 2001/80/PESC que cria o Estado-Maior da União Europeia. 2008/298/PESC. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Helly e Keohane 2009, 33). Em situações de crises ou operações em curso, o EMUE possui ainda funções suplementares. Em situações de gestão de crises, o CMUE define as grande opções iniciais: solicita e processa a informação específica proveniente dos serviços de informação e outra informação relevante de todas as fontes disponíveis; apoia o CMUE no seu contributo para as Orientações de Planeamento Iniciais e as Diretrizes de Planeamento do COPS; desenvolve e define prioridades para as opções estratégicas militares como base para o aconselhamento militar do CMUE ao COPS; a apresentação, ao CMUE, de uma avaliação global que indique prioridades e formule eventuais recomendações; Em coordenação com as unidades nacionais de planeamento e, sempre que oportuno, com a NATO, identifica as forças europeias que poderão participar em eventuais operações lideradas pela UE; assiste o comandante da operação nas trocas técnicas com os países terceiros, oferecendo contributos militares para as operações lideradas pela UE e na preparação da constituição da força militar; e a pedido da DG E ao Diretor-Geral do Estado Maior da UE (DGEMUE), presta assistência ao planeamento estratégico político-militar de resposta a crises, realizado sob responsabilidade da DG E (elaboração de um conceito de gestão da crise, da ação comum, etc.);

Durante as operações, o EMUE constitui o núcleo principal e permanente do Centro de Operações da UE, fornecendo, através da *Capacidade de Vigilância*, uma capacidade contínua para vigiar todas as missões e operações PCSD e assegurar a o fluxo sistemático de informação operacional específica, acompanhando continuamente todos os aspectos militares das operações. Conduz, ainda análises estratégicas em ligação com o comandante da operação designado para apoiar o CMUE no seu papel de aconselhamento ao CPS, encarregado da direção estratégica.

Desde 2005, o EMUE recebe ajuda da célula de planeamento civil-militar, que no seio do estado-maior se encarrega do planeamento estratégico de reação a uma crise numa perspectiva de operações conjuntas civis e militares³⁸³. Esta célula civil-militar coordena ambos os aspectos nas missões de paz. Além disso, no que se refere à condução de operações militares autónomas, o EMUE presta assistência na coordenação das operações civis. Estas operações são planeadas e conduzidas sob autoridade do Diretor da Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações (DCCPCO). Presta assistência ao planeamento, apoio (incluindo o

³⁸³ Conselho da União Europeia. 2005. Decisão do Conselho que altera a Decisão 2001/80/PESC que cria o Estado-Maior da União Europeia. 2005/395/PESC. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

eventual recurso a meios militares) e condução das operações civis (o nível estratégico fica sob a responsabilidade da DG E IX).

Através da célula civil/militar, o EMUE ficou responsável por desenvolver as capacidades necessárias ao planeamento e gestão de uma operação militar autónoma da UE, o que permitirá rapidamente a criação de operações quando se imponha uma reação civil e militar conjunta e quando Conselho, não tenha designado nenhum QG nacional, uma vez que o Conselho, sob parecer do CMUE, tenha tomado uma decisão sobre tal operação. A célula civil/militar constitui um núcleo fundamental dentro do centro de operações da UE, coordenando as operações militares e civis e contribuindo para a reflexão sobre a Reforma no Sector de Segurança, fundamental devido ao aumento e à diferenciação das operações da PCSD.³⁸⁴

No **quadro 4** podemos observar algumas das alterações institucionais no âmbito da PCSD, introduzidas pelo Tratado de Lisboa.

³⁸⁴ Em 1998, o Governo do Reino Unido foi o primeiro a articular a noção de uma conexão integral entre Segurança e Desenvolvimento tendo identificado a necessidade de um sector de segurança eficaz como condição inicial para a implementação de projetos de recuperação de estados frágeis. a estratégia britânica da RSS acabou por se desenvolver em três vertentes, ou áreas de acção: desenvolvimento e análise doutrinal, assistência técnica, construção de capacidades. A este respeito vide: Spencer, David e Fluri, Phillipp (ed.). 2008. "The European Union and Security Sector Reform", DCAF (Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces). Londres: John Harper Publishing.

Quadro 4 – Estruturas da PCSD



12. Processo de Tomada de decisão e o Financiamento no âmbito da PCSD

O processo de tomada de decisão no âmbito da PCSD têm-se revelado atípico como tantos outros aspetos desta política, evidenciando alguma complexidade e ambiguidade. Podemos adiantar desde já, que o processo de tomada de decisão para operações no âmbito da PCSD ocorre dentro dos organismos e instituições da UE, que tivemos oportunidade de analisar em detalhe, na secção precedente, acerca da arquitetura institucional da PCSD.

O Conselho Europeu, onde se encontram refletidos os interesses dos Estados-membros, é o órgão principal de decisão no âmbito da PCSD, todas as decisões são tomadas por unanimidade, evidenciando o carácter intergovernamental do processo de tomada de decisão nesta matéria (Björkdahl e Strömvik 2008, 1). Contudo, e face à necessidade de agilização e de não bloqueio ao processo, foi instituído o processo das *abstenções construtivas*, as quais refletem a tomada de decisões por consenso, evidenciando a diluição do papel dos Estados-membros e do próprio Conselho.

Quando analisado em pormenor o processo de tomada de decisão no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa, detetamos o envolvimento de uma vasto leque de organismos e instituições da UE, e de redes políticas no *agenda-setting*, formalização e implementação desta política, por funcionários e serviços sediados em Bruxelas, evidenciando o papel do institucionalismo nesta matéria. Esta *europenization* do processo de tomada de decisão deve-se à importância do processo de negociação, anterior ao lançamento de uma operação. Com a crescente importância da Comissão, nomeadamente na Política Europeia de Vizinhança e na Reforma do Sector de Segurança, tal do AR/VP no processo de tomada de decisão, plasmado no Tratado de Lisboa, alguns autores têm mesmo advogado a crescente comunitarização desta política para patamares supranacionais (Björkdahl e Strömvik 2008; Cross 2010; Howorth 2010). Qual é afinal o processo de tomada de decisão no âmbito da PCSD? Quais os principais atores interveniente neste processo? Como é o relacionamento institucional entre esses atores? Quais as principais dinâmicas subjacentes ao processo de negociação? Quais são efetivamente os procedimentos que levam à projeção de uma missão por parte da União Europeia? Como é efetuado o financiamento das missões no âmbito da PCSD? De fato, um dos maiores desafios que hoje em dia se coloca à UE, em matérias de segurança e defesa, diz respeito ao

planeamento, financiamento e disponibilidade de pessoal civil e militar, e equipamento para as Missões PCSD.

A UE, desde o início da PESD conduziu 24 operações, das quais 14 missões civis, 7 missões militares, e 3 de natureza civil-militar, em três continentes. Desta forma, não será surpreendente que o debate em torno do planeamento destas missões ser tão antigo quanto a própria PCSD. Poder-se-á também afirmar que o rápido crescimento deste novo campo de atividades da UE, colocou novas exigências a todo o processo de tomada de decisão da PCSD. Contrariamente à maior parte das políticas da UE, o processo de tomada de decisão da UE envolve todos os Estados-membros a todo o tempo, e com o direito de veto do processo a qualquer momento. Neste subcapítulo proceder-se-á à revisão do processo de tomada de decisão da UE para o lançamento de uma operação no âmbito da PCSD, descrevendo as suas dinâmicas. Este subcapítulo revela que o carácter intergovernamental deste processo é mais fluido e envolve menos formalizações que se poderia imaginar à *ab initio*. Para evitar incompreensões, este subcapítulo debruçar-se-á sobre o processo de tomada de decisão no âmbito da política comum de segurança e defesa, e não em matérias de política externa, apesar das evidentes relações entre ambas.

Podemos assinalar que de uma análise cuidada, o tempo que procede o lançamento de uma missão PCSD é surpreendentemente mais breve do que seria inicialmente expectável. Contudo, noutras ocasiões evidencia estrangulamentos no processo de constituição das forças, faltando eficiência e rapidez na tomada de decisão. Para Simon (2010, 7):

[t]he precarious state of Union's capability for the planing and conduct of military operations represents a particularly important obstacle to the further development and success of ESDP [...] The way in Which the nature of the Union's planning has developed is, arguably, the most accurate barometer of the evolution os ESDP itself [...] So long as Europeans lack a strong, efficient and autonomous capability for the planning and conduct of military operations the credibility of ESDP will suffer, as will the Union's image abroad and at home. This said, we should not get carried away. Clearly, a more efficient planning and capability will not be a panacea for all of ESDP's problems: ongoing national discrepancies over *finalité* still raise important questions about the Union's potential as an autonomous strategic actor. Yet, a stronger, more efficient and autonomous planning and C2 capability would substantially contribute towards bolstering the Union's credibility in the security realm.

Para este autor, as medidas tomadas pela UE, nomeadamente pelo Conselho para contrariar os efeitos de fragmentação na construção de uma capacidade de

planeamento são ainda modestas e aparentemente *cosméticas*, dado que a UE carece ainda de um comando militar ao nível estratégico, que possa verdadeiramente apontar as deficiências no planeamento no âmbito da PCSD e a sua capacidade de condução das operações (ibidem, 8). Esta modesta evolução deve-se a vários fatores, nomeadamente a sua ainda *tenra idade* e à falta de vontade política por dos Estados-membros. Os próprios arranjos institucionais para o planeamento e comando das operações, os procedimentos relativos à geração de forças, a coordenação inter-pilares e a doutrina de planeamento operacional demonstram, ainda a persistência de alguns problemas (Mattelaer 2010, 1). Não obstante a existência de algumas deficiências, a UE tem mostrado vontade de construção de um quadro de planeamento de gestão de crises, que tem sido de certa forma aperfeiçoado através das *lessons learned* das missões onde tem estado envolvida, através de uma abordagem sistémica ao próprio processo de tomada de decisão. Os próprios aspectos processuais³⁸⁵ foram tidos em linha de conta desde o início do desenvolvimento desta política, sendo originalmente desenvolvidos através dos denominados *Procedimentos de Gestão de Crises*, depois do Conselho Europeu de Nice em Dezembro de 2000 (Conselho da União Europeia 2001). Tratando-se de um documento evolutivo, os *Procedimentos de Gestão de Crises*, receberam nos anos seguintes diversas atualizações e revisões (Conselho da União Europeia 2003; Conselho da União Europeia 2005). Foi também complementado com um vasto número de conceitos de planeamento, nomeadamente com referência ao *Planeamento Estratégico Militar*, comando e controlo e na constituição das forças, que foram inicialmente aprovadas em 2001 e mais recentemente revistas em 2008 e 2009 (Conselho da União Europeia 2008, Conselho da União Europeia 2009). A componente civil para estes conceitos militares encontra-se ainda em processo de desenvolvimento³⁸⁶.

³⁸⁵ Relativamente aos aspetos processuais do planeamento das operações ver: Hansen, Annika. 2006. *Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations: Civilian Crisis Management from EUPM onwards*. ZIF Study 10/06. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze; Mattelaer, Alexander. 2008. *The Strategic Planning of EU Military Operations – The Case of EUFOR Tchad/RCA*. IE S Working Paper 5. Brussels: Institute for European Studies; Simón, Luis. 2010. *Command and Control? Planning for EU military operations*. Occasional Paper 81. Paris: EU Institute for Security Studies.

³⁸⁶ Conselho da União Europeia. 2008. Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Disponível no site <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09919-ex02.en07.pdf> [acedido em 13 de Abril de 2011]; Conselho da União Europeia. 2009. Draft guidelines for improving Force Generation for civilian ESDP missions. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Disponível no site <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st08/st08276.en09.pdf> [acedido em 15 de Abril de 2011]

13. Processo de Planeamento das Missões

O processo de tomada de decisão e o planeamento de operações no âmbito da PCSD é muitas vezes constituído por um diálogo interativo entre as autoridades políticas e os vários organismos de apoio. O processo de planeamento constitui uma ferramenta importante para o entendimento de uma operação, dado que fornece a ponte conceptual entre os objectivos políticos e os meios operacionais e recursos disponíveis por outro. Além do mais, a dinâmica de planeamento não só condiciona o processo de tomada de decisão para o lançamento da missão, como também mantém o controlo político através de revisões periódicas dessa mesma missão. Como um processo, tem uma *dimensão vertical* (das capitais nacionais, passando pelo nível político-estratégico do COPS até à cadeia de comando operacional) e uma *dimensão horizontal* das diferentes fases da operação (Mattelaer 2010, 4). O COPS materializa a autoridade política multinacional e controla todo o processo dos restantes organismos, nomeadamente do EMUE, no caso de uma operação militar e do CIVCOM para uma missão civil. É, segundo um processo dialéctico, que as operações são desenhadas e as estratégias operacionais são formuladas. O processo traçado no *Conceito de Gestão de Crises (Crisis Management Concept – CMC)*, delinea os interesses políticos da União, o objetivo final e as opções político-estratégicas (Simón 2010, 11).³⁸⁷

Tal como na doutrina da NATO, o planeamento operacional encontra-se dividido em duas áreas: o *advanced planning* e o planeamento de resposta a crise. O *advanced planning* é conduzido de modo a permitir à UE lidar com potenciais crises, traduz um planeamento contínuo de potenciais cenários de crise, permitindo a diminuição do tempo de resposta numa eventual crise³⁸⁸. Por outro lado, o planeamento de resposta a crise é conduzido de modo a permitir que à UE responda a crises reais, assentando em produtos da *advance planning* sempre que disponíveis.

³⁸⁷ Na doutrina da NATO, o planeamento operacional é dividido em duas áreas: *advance planning* e *crises response planning*. O *advance planning* corresponde ao planeamento contínuo para possíveis cenários de crise e pode assumir a forma de um planeamento genérico, enquanto o planeamento de resposta às crises diz respeito ao desenvolvimento de respostas para as crises actuais. A este respeito, vide: Giegerich, Bastian. 2008. *European Military Crisis Management: Connecting ambition and reality*. Adelphi Paper 397. London: International Institute for Strategic Studies, pp. 16-22.

³⁸⁸ Luis Simón subdivide ainda o *advance planning* em duas categorias: “*Generic Planning* is the production of basic planning documents for potential operations where some planning factors have not yet been fully identified or have not been assumed. It identifies the general capabilities required; and *Contingency Planning* is the production of detailed planning documents for potential operations where the planning factors have been identified or have been assumed. They include an indication of resources needed”. Simón. 2010. *Op. cit.* p. 12.

13.1. Agenda-Setting

Comparativamente com outras políticas da UE, todos os Estados-membros, bem como a Comissão podem formalmente propor novas iniciativas políticas na área PCSD. Não obstante esta prerrogativa, as propostas dos Estados-membros³⁸⁹ nestas matérias são discutidas informalmente por países que partilham dos mesmos interesses, pelo presidente da Comissão e pelo Secretariado do Conselho, antes de serem propostos a todos os Estados-membros.

Apesar desta abertura, normalmente é Alto Representante e o Secretariado³⁹⁰ que decidem e programam o lançamento de uma operação numa base de estudo de caso e não seguindo qualquer critério pré-definido, apresentando-se como os verdadeiro *arquitetos* por detrás das novas operações³⁹¹. Depois desta fase preliminar, canalizam as suas ideias através da Presidência (Princen 2007, 23). Outras vezes, porém, em algumas das iniciativas surgem de um modo exógeno ao próprio sistema da UE (Björkdahl e Strömvik 2008, 1).³⁹²

Depois da ideia de uma nova operação começar a ganhar algum *fôlego*, vários factores entrarão na ponderação da viabilidade política da operação, pelos Estados-membros, pela Comissão e pelo Secretariado (Tallberg 2003, 12), nomeadamente o encontro de consensos para determinada operação, e a não objecção de atores não-europeus, incluindo os estados onde irá decorrer essa mesma operação e os restantes países com interesses na região, e por último, se a operação corresponde aos objectivos estratégicos da União. Relativamente a este último ponto, e na inexistência de um organismo supranacional que identifique claramente os interesses estratégicos e políticos coletivos, poderão existir divergências relativamente à operação, por parte

³⁸⁹ A França e o Reino Unido têm sido os países mais ativos na proposta de novas operações.

³⁹⁰ O Secretariado do Conselho é apontado como um dos principais delineadores da agenda da PCSD. Esta relevância no estabelecimento da Agenda deve-se ao seu papel pivot na concepção de políticas. Aliás, desde o início da PESD, o Secretariado do Conselho tornou-se um veículo fundamental no planeamento das operações. Apesar da sua influência ser maior do delineamento de operações civis do que relativamente a operações militares. O seu poder na gestão civil de crises resulta da inexistência de fortes mecanismos de controlo e da própria doutrina, bem como da gestão a partir de Bruxelas, ao contrário das operações militares. O que nas palavras de Dijkstra, “*this allowed it to contribute to the framing of missions and the construction of faits accomplis.*” Cfr. Dijkstra, Hylke. 2011. *The Political Influence of the EU Council Secretariat in Security and Defence Policy*. Maastricht. Maastricht University.

³⁹¹ O que evidencia também os poderes de *agenda-setting* destes dois elementos.

³⁹² Neste caso, há evidências que comprovam que em alguns casos a pressão da opinião pública europeia, e mundial poderão ser catalizadores para colocarem determinados assuntos na agenda “forçosamente”. Existe ainda a indicação de algumas iniciativas que se iniciaram dentro da estrutura das Nações Unidas.

dos Estados-membros. Estas discussões poderão surgir no COPS e influenciar as opiniões do SG/VP e de outros atores relevantes do Secretariado do Conselho.³⁹³

Outra questão que é colocada ainda nesta fase diz respeito à exequibilidade da missão do ponto de vista das capacidades. Se o Conselho e o Secretariado têm capacidade administrativa para o processo de planeamento inicial, se os Estados-membros demonstram capacidade e vontade de suporte e contribuição, se existe um lugar possível para o estabelecimento do Quartel-General da operação. Se efetivamente existem capacidades humanas e materiais para a realização da missão. Claro que esta fase é ainda muito embrionária e necessita de recolha de informações iniciais³⁹⁴, as quais serão solicitada pelo COPS a outros atores como o SITCEN (Joint European Union Situation Center), a Comissão, os Estados-membros, *EU Satellite Center* ao Representante Especial para a área em questão, no caso de existir. O Secretariado e o COPS poderão desde esta fase iniciar os contatos informais com outras organizações como a ONU, a NATO, ou outras organizações regionais que possam auxiliar na operação consoante o critério geográfico, como a UA, a ASEAN, OSCE (Björkdahl e Stömvik 2008, 27).

13.2. Preparação de uma missão

Depois da existência de acordo para levar a cabo uma operação, inicia-se então o processo de planeamento e delineamento da operação, em vários organismos e muitas vezes simultaneamente.

Tendo em vista as suas necessidades de planeamento cada vez maiores, a UE aprovou em Julho de 2003, um documento, *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management*³⁹⁵. Este documento fornece os Procedimentos para a Gestão de crises, com vista a facilitar uma melhor coordenação entre os vários atores envolvidos no processo, bem como os instrumentos.

Este documento identifica 6 fases para o planeamento de uma operação, a saber:

- 1) Fase de rotina;
- 2) Surgimento da crise e elaboração do Conceito de Gestão de Crises;

³⁹³ Dada a importância, como já observamos do Secretariado do Conselho, esta pode ser uma forma informal de exercer pressões e influência durante o processo negocial. Tal como os membros mais “fortes” e com posições mais marcadas neste campo poderão afetar as escolhas estratégicas da UE.

³⁹⁴ A prática indica que os Quartéis-generais utilizados têm sido basicamente dos Estados-membros, nomeadamente da França e da Alemanha, e de outros países europeus membros da NATO.

³⁹⁵ Conselho da União Europeia. 2003. “Suggestions for Procedures for coherent, comprehensive EU crisis management”, Council. Doc. 11127/03, 3 de julho de 2003.

- 3) Aprovação do Conceito de gestão de Crises e desenvolvimento das opções estratégicas
- 4) Decisão Formal de ação e desenvolvimento dos documentos de planeamento
- 5) Implementação
- 6) Reorientação da ação da UE e finalização da operação

13.2.1. Fase de rotina

Esta fase inicial corresponde ao início do processo de planeamento e consiste na monitorização e análise da situação, no “alerta precoce”. O Serviço Europeu de Ação Externa contribui para a implementação desta fase através da monitorização, e da concepção das opções políticas e do planeamento. Contudo o COPS tem uma vez mais o papel principal, uma vez que os Estados-membros e a Comissão conduzem esta fase, e trocam informações dentro do COPS, mas também dentro dos respetivos Grupos temáticos do Conselho. O COPS analisa ainda a situação e considera se a ação da UE é ou não apropriada. O Secretariado contribui também para a monitorização e desenvolvendo opções políticas.

Na fase de rotina existe uma distinção evidente entre os assuntos militares e civis, sendo os primeiros discutidos no CMUE, e os segundos no CIVCOM. Para além deste trabalho preliminar dentro da arquitetura institucional da UE, a organização estabelece contatos e negociações com outras organizações, como refere o documento, com a NATO, com Estados-membros da NATO, que não façam parte da UE, estados candidatos a adesão da UE, bem como com a ONU e outras organizações internacionais e regionais e organizações não governamentais (ONGs).

13.2.2. Surgimento da crise e elaboração do Conceito de Gestão de crises

Depois do COPS considerar que a UE deverá intervir e que essa ação é apropriada, o mesmo Comité elabora o Conceito de Gestão de crises (CGC), contendo a descrição dos interesses políticos e os objectivos conjugando as opções político-estratégicas com vista a responder à crise particular, traduzindo-se no primeiro documento formal. As opções estratégicas militares são conceptualizadas pelo EMUE, que faz a revisão dos aspectos militares, incluindo a revisão de planos já existentes; da Unidade de Polícia para os aspetos policiais; e do CIVCOM, do

Secretariado e da Comissão para outros aspetos civis que se julguem apropriados. Os Estados-membros fornecem também, através do *Mecanismo de Coordenação para os Aspectos Civis e Gestão de Crises* do Secretariado do Conselho e que interage com os serviços da Comissão, trocando informação relativa às suas efetivas disponibilidades, o seu estado de prontidão e acerca do desenvolvimento de qualquer contribuição bilateral³⁹⁶. Depois deste processo de aconselhamento civil ou militar, consoante seja o tipo da missão, o Conceito de Gestão de Crises volta para COPS para ser negociado, e mais uma vez assume o seu carácter pluridisciplinar circulando por vários Comitês.

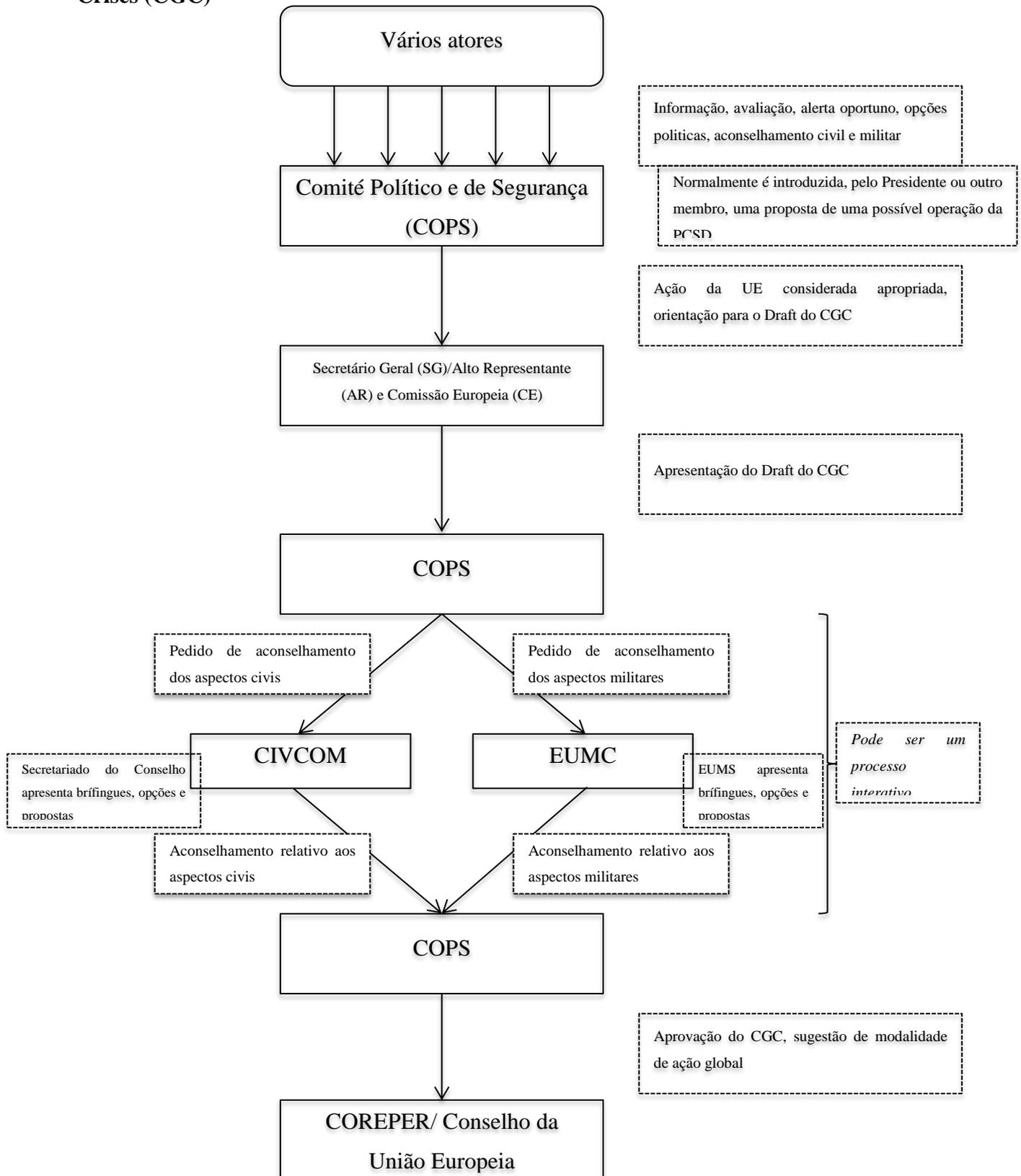
O **quadro 5** ilustra as duas primeiras fases.

³⁹⁶ O Conselho Europeu de Helsínquia concordou com “a co-ordinating mechanism, fully interacting with the Commission services, should be set up at the Council Secretariat. It would run the database project and the different capabilities initiatives. In particular crises, depending on the EU’s role, it may set up an ad hoc centre to co-ordinate the effectiveness of EU Member States’ contributions. This should be a lean, efficient, non-bureaucratic structure permitting close interaction with the Commission. Cfr. Conclusões da Presidência, Anexo 2 ao Anexo IV.

Quadro 5 – Fases de planeamento da PCSD e produtos de planeamento (Fase 1 e 2)

1 – Fase de Rotina

2 – Desenvolvimento da Crise/ Elaboração do Draft do Conceito de Gestão de Crises (CGC)



Fonte: Conselho da União Europeia. 2003. *Suggestions for Procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Doc. 11127/03.

13.2.3. Aprovação do Conceito de gestão de Crises e desenvolvimento das opções estratégicas

Depois de se alcançar um acordo relativamente ao texto final do Conceito, o mesmo é aprovado pelo Conselho, sob a forma de *Ação Comum*, tornando-se na base legal da operação³⁹⁷, que solicita à Comissão a adopção de políticas necessárias à sua esfera de competência na prossecução de objectivos políticos e aos Estados-membros que orientem a sua ação, nomeadamente de política externa, de acordo com o Conceito. Nesta fase é ainda avaliada a disponibilidade de generais para o planeamento e comando de possíveis operações militares³⁹⁸. Durante esta etapa, são avaliadas as possíveis contribuições militares e civis nos vários organismos do Secretariado do Conselho. Esta estimativa é feita muitas vezes de modo informal através das percepções iniciais que os Estados-membros oferecem nas reuniões do POCS, estabelecendo posteriormente contatos concretos com aqueles estados que assumem as maiores contribuições. Muitos dos Estados-membros apresentam maior relutância no seu comprometimento com missões civis e policiais do que a projeção de pequenas companhias. Uma vez que os recursos humanos civis, como juizes, polícias, necessitam de ser substituídos internamente para as necessidades domésticas³⁹⁹. Durante todo o processo, nomeadamente nesta fase, a União continua a empenhar contatos com organizações internacionais, bem como com países terceiros que possam também contribuir para a contenção da crise. Durante esta fase pode ainda ser nomeado um Alto Representante da União para a missão específica da PCSD. As principais etapas desta fase podem ser observadas através do **quadro 6**.

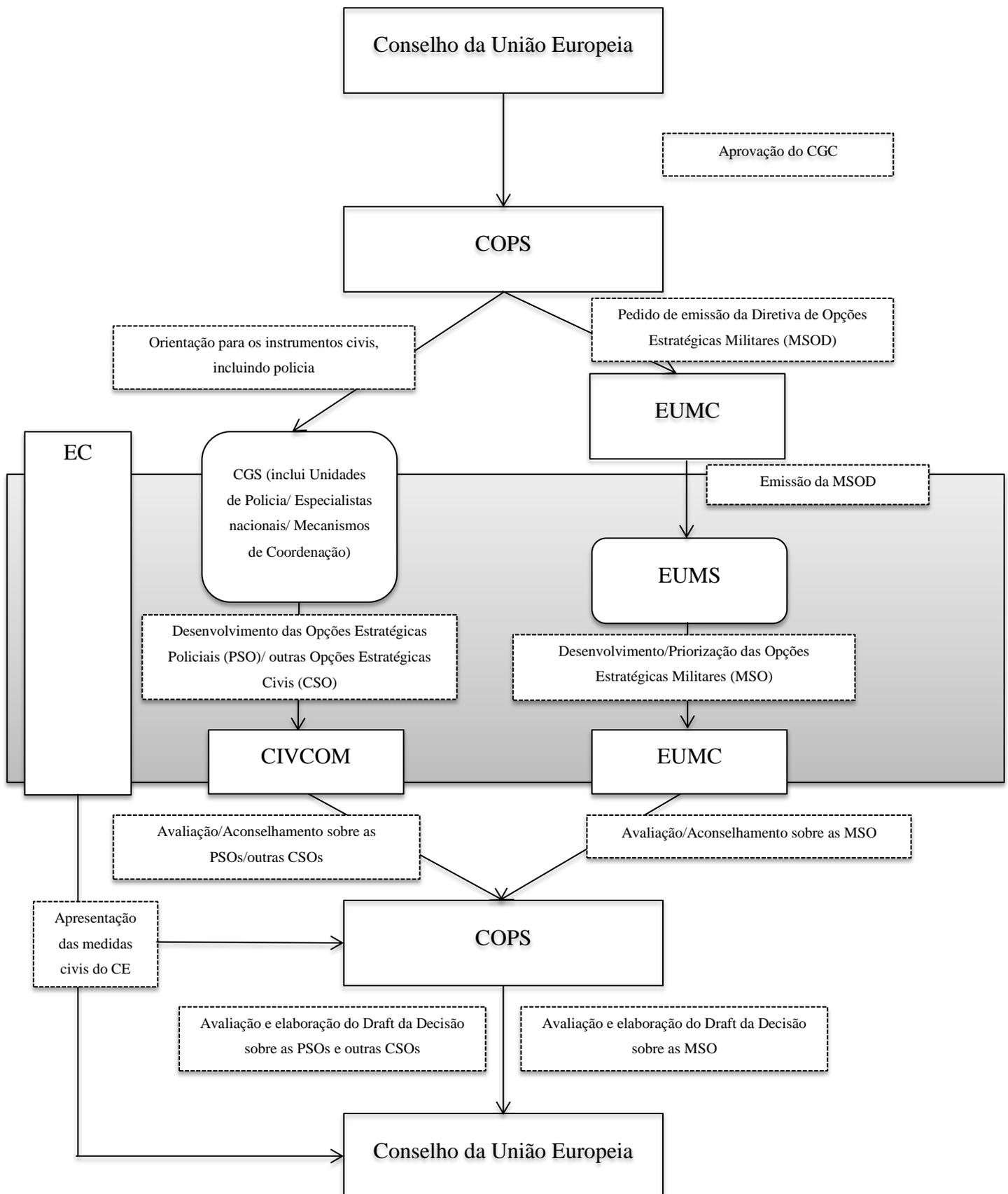
Para além da questão do pessoal, outro dado importante nesta equação é o financiamento que irá ser analisado no subcapítulo do financiamento.

³⁹⁷ As ações conjuntas devem ser adoptadas pelo Conselho por unanimidade e depois necessitam da aprovação, ou pelo menos do consentimento de todos os Estados-membros.

³⁹⁸ A UE tem uma capacidade bastante limitada ao nível de comando e planeamento de operações militares, a solução passa por soluções “multilaterais” nos Quartéis-generais dos Estados-membros ou Quartéis-generais da NATO.

³⁹⁹ Esta sondagem informal dos Estados-membros revela maiores dificuldades relativamente às operações civis, também dado o seu carácter transversal quanto à necessidade de recursos e à falta de descrição das reais capacidades. Para mais informações ver : Jakobsen, Peter Viggo. 2006. “The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected”, *European Security*, Vol. 15, Nº 3, pp. 299-321.

Quadro 6 – Aprovação do CGC e desenvolvimento de opções estratégicas (fase 3)



Fonte: Conselho da União Europeia. 2003. *Suggestions for Procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Doc. 11127/03.

13.2.4. Formalização da Decisão de intervenção e Desenvolvimento do Planeamento

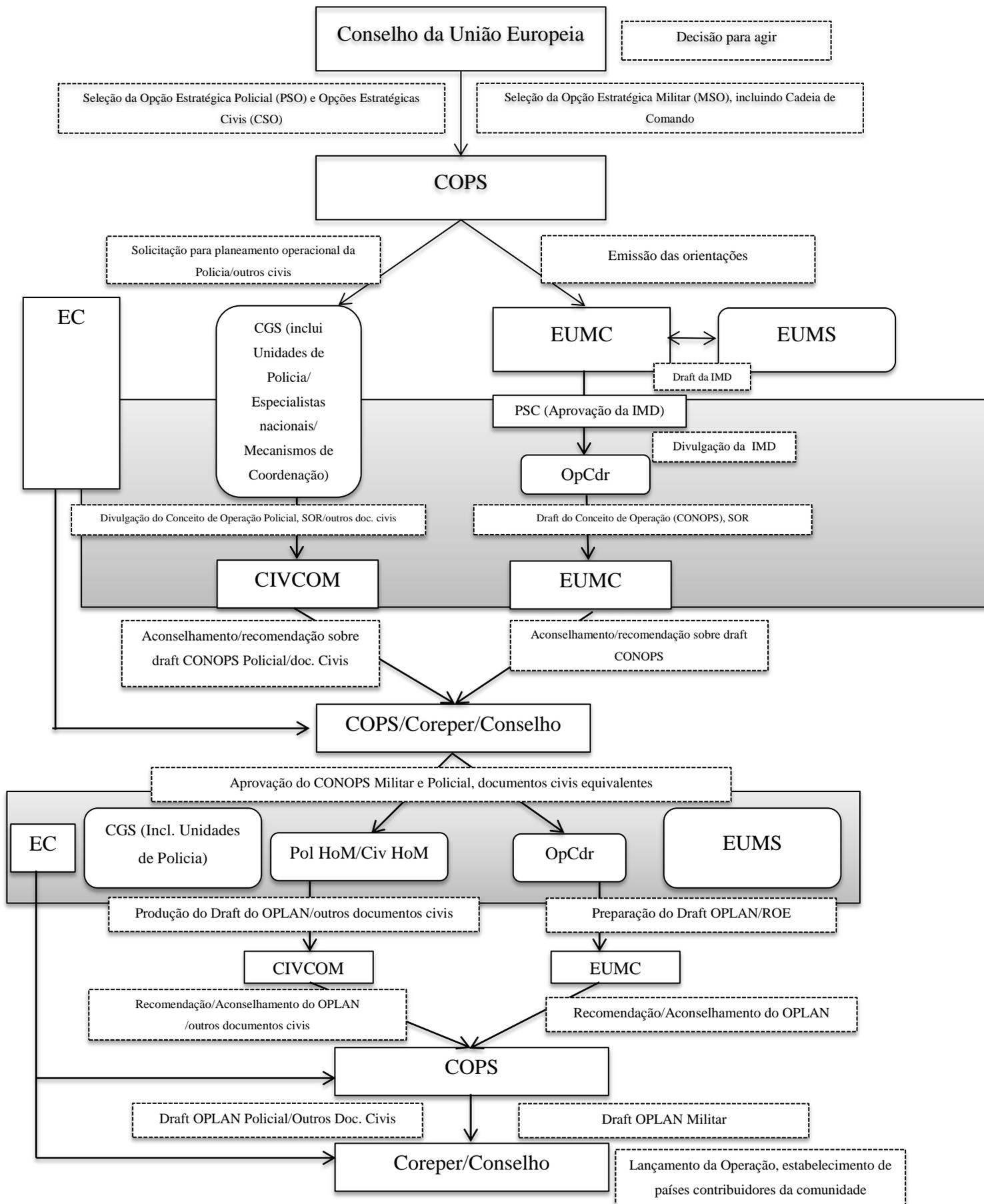
Após aprovação do Conceito de Gestão de Crises pelo Conselho, e com vista a assegurar que as opções estratégicas são coerentes, o COPS:

- Solicita ao CMUE que emita uma Diretiva de opções Estratégicas Militares (*Military Strategic Option Directive – MSOD*);
- Sobre recomendação do CMUE são identificados o possível Comandante Operacional (*Operation Commander – OpCdr*)

Por outro lado, e relativamente a missões civis, o COPS solicita ao CIVCOM, que por intermédio do *Civilian Plan and Conduct Capability* (CPCC) averiguem a exequibilidade de uma missão civil e o desenvolvimento de opções estratégicas civis (*Civil Strategic Options – CSO*), ou no caso da operação ser policial, as opções estratégicas policiais (*Police Strategic Options – PSO*). O CPCC avalia, tal como se observa nas situações militares, a necessidade de forças, propondo a estrutura de comando e o Chefe da Missão (*Head of Mission – HoM*). Relativamente às missões civis esta informação é implementada pela Presidência, pela Comissão e pelos Estados-membros. Qualquer informação relacionada com os aspetos das opções estratégicas são baseadas na informação estratégica da União.

Os três tipos de estratégia são desenvolvidos em total coerência entre elas, e avaliadas pelo COPS, com base nos aconselhamentos do CMUE, através do MSOD, no caso da opção incidir numa operação militar; ou do CIVCOM, através do CSO, ou PSO, no caso de se tratar de missão civil ou policial. Poderá ainda optar por uma missão híbrida com elementos militares e civis. Durante este processo a Comissão apresenta as medidas adotadas ou planeadas e submete ao Conselho uma proposta de Ação Comum, nomeadamente as opções preferenciais. Por fim, o Conselho adota a Ação Comum. No texto da Ação Comum vem plasmado entre outros elementos, o mandato, os objetivos e acordos relativos à intervenção da União. No caso de se tratar de uma operação militar será ainda identificada a cadeia de comando, onde constarão os meios utilizados da NATO e dos Estados-membros. Com base nesta decisão, o Conselho solicita à Comissão e aos Estados-membros a respetiva concertação das suas políticas tendo em conta a adoção da Ação Comum, como ilustra o **quadro 7**.

Quadro 7– Decisão Formal da Tomada de Ação – Desenvolvimento (fase 4)



Fonte: Conselho da União Europeia. 2003. *Suggestions for Procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Doc. 11127/03.

Implementação

Depois do Plano de Operação (OPLAN) ser aprovado o Conselho pode lançar então a operação. Sob autoridade do Conselho, o COPS exerce o controlo político e a direção estratégica da operação. Sem prejuízo para com o papel da Comissão, o COPS supervisiona a implementação de todas as medidas tomadas e faz a recomendação dos ajustamentos necessários. A Presidência fica responsável pela implementação da Decisão do Conselho. Enquanto o AR/VP toma as medidas necessárias para a implementação de acordo com a decisão e reporta-as ao COPS. Também a Comissão deverá manter o COPS informado acerca das medidas tomadas ou previstas.

O Comité dos contribuintes serve como fórum principal para a contínua discussão da condução da operação, recebendo continuamente informação e relatórios que Comando Operacional vai fornecendo através das deliberações ao COPS. O COPS poderá tomar algumas decisões formais, de acordo com o mandato dado ao comité pelo Conselho, e as mesmas serão incluídas nas alterações ao OPLAN, e podem revestir-se de alterações na cadeia de comando para a operação, aprovação de contribuições de estados-terceiros, o estabelecimento do Comité de contribuintes, e a nomeação do Comandante das Operações (Björkdahl e Stömvik 2008, 35).

13.2.5. Reorientação da ação da UE e finalização da operação

O COPS tem novamente nesta fase terminal um papel de relevo, uma vez que é sob sua avaliação que a operação poderá ser reorientada ou mesmo terminada, mas novamente com a decisão do Conselho. Depois desta opção, segue-se o processo de “*lessons-learned*”. O COPS pede ao Comité militar da UE que retire as lições fundamentadas nos relatórios do Comando Operacional e do Estado-Maior da UE, solicitando também ao CIVCOM, que retire as mesmas lições com base nos relatórios da Unidade de Polícia e do Chefe da Missão Policial, para outras operações civis; bem como ao Comité de contribuintes, e à Comissão, que também transmite ao COPS os resultados das lições na sua esfera de responsabilidade. Por último o COPS

faz uma avaliação global de todos os *inputs* fornecidos pelos relatórios dos diferentes atores.

Após a análise ao processo de planeamento de uma missão/operação no âmbito da PCSD, podemos aferir que o mesmo se revela algo confuso e pouco coerente. As decisões da UE nesta matéria são hoje tomadas por 28 ministros dos negócios estrangeiros em funções no Conselho para os Assuntos Externos, e em casos que envolvam assuntos mais importantes, pelos chefes de Estado e de Governo, através do Conselho Europeu. Como já tivemos oportunidade de rever cada Estado-membro mantém o poder de veto sobre qualquer decisão colectiva. Este claro princípio de intergovernamentalismo evidencia o processo de negociação racional, onde cada Estado-membro procura defender os seus interesses nacionais, estabelecendo fronteiras claras relativas à soberania que não pretendem ver ultrapassadas (Moravcsik 1993, 1998). Com efeito, muitas das opções políticas e das próprias preferências dos estados já foram manifestadas e negociadas, muito antes destas reuniões. As decisões são moldadas e formuladas pelos grupos de trabalho, pelos comités do Secretariado do Conselho, pela Comissão e nas capitais europeias, complementadas pelos conselhos técnicos formulados no CMUE e no CIVCOM. Posteriormente estas recomendações avançam para o COPS e para o COREPER, os quais as transformam em opções políticas. Muitas destas decisões são tomadas por peritos e só raramente os políticos eleitos opinam sobre importantes questões políticas, o que se assemelha por vezes ao modelo supranacional personificado por instituições como a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu⁴⁰⁰.

Apesar da dificuldade de operacionalização dos modelos teóricos na análise do processo de decisão, o que nos parece iniludível, é a existência de posições claras dos interesses dos Estados-membros no processo, mas também um papel de relevo das próprias instituições na obtenção dos consensos necessários para uma posição colectiva.

⁴⁰⁰ Apesar destas instituições terem um representante de cada Estado-membro, esses agentes nacionais são formalmente excluídos da defesa e prossecução dos seus interesses nacionais, esperando-se que trabalhem na aquisição de consensos alargados, e se necessário agirem como interlocutores entre Bruxelas e as suas respectivas capitais na explicação das mais-valias das opções colectivas.

14. Financiamento das Missões/operações da PCSD

O financiamento das missões no âmbito da PCSD – distinto, (mas não totalmente separado) do financiamento das capacidades tem sido analisado sob uma perspectiva algo minimalista, dado que os primeiros esforços para a construção da defesa europeia surgiram à margem da estrutura da UE, sob a forma de cooperação entre os Estados-membros.

Os aspectos que devem ser analisados são: 1) a velocidade e a disponibilidade da afectação orçamental por um lado, e a sustentabilidade a longo-prazo, por outro lado; 2) a coerência das provisões relevantes em termos institucionais e funcionais e a sua consistência com as peculiaridades da UE enquanto ator internacional; 3) o grau de transparência, responsabilidade e equidade interna compatível com os imperativos da gestão de crises (Missiroli 2003, 3).

A primeira iniciativa por parte da UE com vista a financiar a implementação e o financiamento da PCSD realizou-se alguns anos após a assinatura do Tratado de Amesterdão. O Tratado de Maastricht e o Tratado de Amesterdão introduziram, como vimos, novos instrumentos para a ação político-diplomática e de segurança sob os alicerces desta política. Em paralelo com estes desenvolvimentos, a experiência internacional através das várias missões de gestão de crises na última década, evidenciaram uma mudança na natureza e escala das crises às quais a UE tem de responder. A combinação destes desenvolvimentos colocou um duplo desafio à Comissão:

- melhorar os procedimentos e instrumentos comunitários, a fim de os tornar mais flexíveis e consentâneos com as necessidades em matéria de gestão de crises;
- velar pelo desenvolvimento devidamente coordenado e coerente dos instrumentos comunitários e dos novos instrumentos da PCSD.

Tendo em vista melhorar a sua capacidade para reagir rápida e eficazmente em caso de crise, a Comissão desenvolveu formas que permitem mobilizar mais rapidamente os instrumentos comunitários, como é o caso do Mecanismo de Reação Rápida. Este mecanismo permite aceder com brevidade aos recursos orçamentais

necessários, graças a uma dotação específica do orçamento corrente⁴⁰¹. Paralelamente, a Comissão tem, nos últimos anos, envidado vários esforços no sentido de assegurar que os programas que são da competência dos instrumentos comunitários sejam concebidos de forma a permitir uma reação rápida e suficientemente flexível em caso de crise. Dado que os aspectos militares das intervenções em caso de crise não podem ser suportados pelo orçamento corrente das Comunidades Europeias, foram criadas novas estruturas no Secretariado do Conselho. Em termos orçamentais, existem três categorias possíveis para as operações de gestão de crises:

- operações efectuadas no âmbito de um instrumento comunitário, financiadas ao abrigo da rubrica do orçamento correspondente;
- Missões sem implicações militares ou de defesa, financiadas ao abrigo da rubrica orçamental PESC;
- Operações PESD com implicações militares ou de defesa, que não podem ser financiadas ao abrigo do orçamento da Comunidade (Comissão das Comunidades Europeias 2001, 5).

No que se refere às operações efectuadas no âmbito de um instrumento comunitário, é de notar que algumas destas ações podem, à primeira vista, parecer da competência da PESC. Todavia, por exemplo, a desminagem, a ajuda de emergência às populações civis, a intervenção da proteção civil, os direitos do Homem, o reforço das instituições, a observação de eleições, a consolidação da democracia e do Estado de Direito, a ajuda alimentar, a salvaguarda dos meios de subsistência e da segurança dos refugiados, a reabilitação, a reconstrução, o desenvolvimento das infraestruturas ou, ainda, a ajuda económica, são da competência dos instrumentos comunitários (Ibid, 6).

No que diz respeito às operações PESC sem implicações militares ou de defesa⁴⁰², o direito orçamental comunitário é plenamente aplicável quando essas operações estejam a cargo do orçamento (embora também esteja previsto um procedimento excepcional de imputação das despesas aos Estados-Membros).

O Conselho toma a decisão relativa às Ações Comuns e aos recursos orçamentais a consagrar, enquanto a Comissão autoriza, celebra contractos e

⁴⁰¹ Conselho da União Europeia. 2001. *REGULAMENTO (CE) N.º 381/2001 relativo à criação de um mecanismo de reação rápida*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

⁴⁰² As operações PESC que não têm implicações militares ou de defesa envolvem, por exemplo, questões estruturais e a longo prazo, tais como, a não-proliferação, o desarmamento, a vigilância da segurança, o apoio a processos de paz e a esforços de estabilização, projetos de luta contra o terrorismo, assistência política e trabalhos dos representantes especiais da União Europeia, bem como as missões exploratórias de preparação.

desembolsa os fundos afectados às ações. Estas despesas são sujeitas a controlos externos por parte do Tribunal de Contas, ao controlo jurídico da execução orçamental por parte do Tribunal Europeu de Justiça e ao procedimento de quitação do Parlamento Europeu. Em relação às operações PCSD com implicações militares ou de defesa, as estruturas políticas e militares permanentes criadas nos dois últimos anos foram concebidas de modo a assegurar uma sinergia entre os aspectos civis e os militares. Uma vez mais, é o objectivo e o teor de uma operação e não a natureza do órgão encarregado da sua execução que determina a respectiva base jurídica e a fonte de financiamento. No que se refere à futura mobilização da força de reação rápida ou a qualquer outra ação de cariz militar, a situação é clara: fica excluído o financiamento ao abrigo do orçamento comunitário, independentemente do título do orçamento em causa. No entanto, mesmo um organismo militar pode desempenhar funções de gestão de crises, sem que tal confira automaticamente à operação em causa uma natureza "militar" (Ibid, 7). Aqui surge a primeira grande distinção que se deve ter em linha de conta aquando da análise do financiamento das missões/operações PCSD. No caso da UE estar perante uma missão civil, o financiamento é feito através do orçamento própria da Organização, mas se pelo contrário se tratar de uma operação militar, o princípio empregue será *costs go where they fall*⁴⁰³, isto é, a despesa da operação militar será da responsabilidade dos Estados-membros que participam na operação. O investimento financeiro nas operações externas não é distribuído de forma igual entre todos os Estados-membros⁴⁰⁴.

As operações com implicações militares podem ser financiadas pela UE desde 2004. Altura em que foi criado um mecanismo especial, pelo Conselho, denominado Mecanismo Athena⁴⁰⁵, com o intuito de cobrir quer os custos crescentes com este tipo de operações, quer também o financiamento de estruturas comuns, criadas no âmbito desta política⁴⁰⁶. Não obstante e depois da análise efectuada, observa-se a necessidade de um período para alcançar um acordo comum para avaliar o que será incluído neste

⁴⁰³ Tradução livre da autora "os custos são da responsabilidade de quem os incorre".

⁴⁰⁴ Nos casos em que as despesas não sejam imputadas ao orçamento da União, ficarão a cargo dos Estados-membros, de acordo com a chave de repartição baseada no produto nacional bruto, salvo decisão em contrário do Conselho, deliberando por unanimidade. No que se refere às despesas decorrentes de operações com implicações no domínio militar ou da defesa, os Estados-Membros cujos representantes no Conselho tiverem feito uma declaração formal não serão obrigados a contribuir para o respectivo financiamento.

⁴⁰⁵ O Mecanismo Atena foi Criado pela Decisão 2004/197/CFSP, a 23 de fevereiro de 2004, tendo sido alterada posteriormente pela Decisão 2004/925/CFSP de 22 de Dezembro de 2004, pela Decisão 2005/68/CFSP de 24 de Janeiro de 2005 e pela Decisão 2007/91/CFSP. Seria adoptada uma versão consolidada deste Documento a 14 de Maio de 2007, através da Decisão 2007/384/CFSP. Esta decisão foi posteriormente alterada e substituída por diversas vezes, a última das quais pela Decisão 2008/975/PESC e mais recentemente revista pela Decisão 2011/871/PESC de 19 de Dezembro de 2011.

⁴⁰⁶ Para uma análise detalhada sobre a despesa elegível sob este mecanismo, recomenda-se a leitura dos anexos I, II, III, IV da Decisão do Conselho 2007/384/CFSP.

mecanismo, aquando da própria decisão de lançar uma operação (como o planeamento dos exercícios, os salários das forças, o alojamento, o transporte, ...), que é por vezes longo. Dado o carácter restritivo deste mecanismo, estima-se que o valor das operações militares financiadas pelo mesmo, seja residual (menos de 10%). Sendo o remanescente dos gastos com as operações militares financiado diretamente pelos Estados-membros⁴⁰⁷. O Mecanismo Athena está sob a autoridade do Comité especial, órgão composto por representantes dos países contribuintes⁴⁰⁸ e gere as despesas relativas aos custos comuns de uma operação militar, desde a fase preparatória até à sua conclusão⁴⁰⁹.

Para além dos gastos regulares, a PCSD financia custos administrativos, relacionados com a organização das próprias estruturas militares – EMUE e CMUE – e a avaliação do equipamento de defesa alocado na Agencia Europeia de Defesa (com um orçamento anual de 32 milhões de euros (em 2006) (Secretariado do Conselho 2007, 4). Outra fonte de despesa, e talvez a mais importante, corresponde às operações civis, militares e policiais. O art. 41º (ex-art. 28) do Tratado da União Europeia estabelece os princípios sobre o financiamento das operações militares e das missões de gestão de crises. De acordo com este artigo *as despesas operacionais [...] igualmente a cargo do orçamento da União, com exceção das despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa e nos casos em que o Conselho, deliberando por unanimidade, decida em contrário.*

Será que a PCSD sofre da falta de partilha de custos por parte dos Estados-membros participantes nas várias operações conduzidas até ao momento? Parece evidente que a criação do Mecanismo Athena pretendia reduzir os custos de alguns países e incitar outros a contribuições mais elevadas, para que as assimetrias ao nível das contribuições pudessem ser colmatadas. Em 2006, os custos com o mecanismo estavam reduzidos a 68 milhões de euros, enquanto os custos com missões civis estimavam-se em 102,6 milhões de euros, o que evidencia o enorme desequilíbrio

⁴⁰⁷ Dezoito Estados-membros participaram no esquema provisório de financiamento do mecanismo ATHENA, o qual foi dotado de alocações provisórias que excederam os 10 milhões de euros. Além do financiamento, cada um dos 18 estados-membros pode decidir individualmente que a sua contribuição às alocações provisórias (até 50%) pode ser usada para uma operação outro que Resposta Rápida. Secretariado do Conselho. 2007. *Factsheet - Financing of ESDP Operations*. Bruxelas: Secretariado do Conselho, p. 3.

⁴⁰⁸ Nos termos do art. 5º do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na elaboração nem na execução de decisões e ações da União com implicações em matéria de defesa e por conseguinte, no financiamento do mecanismo.

⁴⁰⁹ Nomeadamente, os custos suplementares necessários para missões exploratórias e preparativos efectuados pelos efetivos militares e civis (em especial missões de averiguação e reconhecimento) com vista a uma operação militar específica da União: transporte, alojamento, utilização de meios de comunicação operacional, recrutamento de pessoal civil local para a execução da missão, como intérpretes e condutores. Serviços médicos: o custo das evacuações médicas de urgência (Medevac) de participantes em missões exploratórias e preparativos dos efetivos militares e civis que tenham em vista uma operação militar específica da UE, nos casos em que o tratamento médico não seja possível no teatro de operações.

entre as despesas da UE com missões civis e operações militares. Se acrescentarmos os 32 milhões de euros gastos com a Agência Europeia de Defesa, percebemos que o orçamento total com a segurança e defesa da UE não ultrapassa os 200 milhões de euros, o que corresponde a cerca de 0,06% dos gastos dos países-membros.

Entre a solidariedade evidenciada pelo Mecanismo Athena e o intergovernamentalismo do sistema de financiamento, a UE criou também um sistema misto na distinção de financiamento das missões civis das operações militares. Mas este projeto não responde diretamente à natureza *burden-sharing* da componente militar⁴¹⁰, uma vez que cada país poderá não fornecer a informação das reais capacidades para a sua respectiva contribuição e manifestar preferências individuais nas questões de segurança e defesa (Foucault 2006, 110)

Esta separação entre as despesas militares e não-militares evidencia claramente a questão da soberania que os Estados-membros querem manter relativamente aos aspectos militares, não se prevendo alterações neste matéria para o futuro próximo. Esta situação não é surpreendente, uma vez que como temos vindo a sublinhar, a PCSD foi *forjada* sob os princípios do intergovernamentalismo quer no processo de tomada de decisão, quer no financiamento das missões. De fato, os governos dos Estados-membros são os únicos atores com a capacidade de decidir, financiar e negociar, dentro e fora da UE, e que pode gerar tensões sobre a contribuição de cada Estado-membro para a projeção de uma operação (Cacheux 2004, 177)

O Tratado de Lisboa introduziu algumas alterações ao modelo de financiamento das missões/operações da PCSD. O Parlamento Europeu aprovou na sequência do próprio Tratado de Lisboa, a 7 de Maio de 2009, as novas competências e responsabilidades do Parlamento na aplicação do Tratado de Lisboa, assinalando no seu parágrafo 56, que no âmbito da PESC e da PCSD, o *Tratado de Lisboa prevê o estabelecimento de novos procedimentos para permitir um acesso rápido ao orçamento da União. E prevê também a possibilidade de criar um fundo de lançamento de contribuições dos Estados-membros; salienta, porém, que todas as ações externas da União devem, por via da regra, ser financiadas por dotações comunitárias e apenas excepcionalmente – em caso de emergência – com base em*

⁴¹⁰ Olson and Zeckhauser elaboraram um trabalho sobre a questão do *burden-sharing* na NATO, e o mesmo apresenta-se com um importante indicador para qualquer estrutura institucional ou organização com atores heterogêneos que necessite de encontrar decisões comuns, através de contribuições individuais. Olson, M. e Zeckhauser, R. 1966. An Economic Theory of Alliances. *Review of Economics and Statistics*, Vol.48, N.º3, pp.266-279.

contribuições à parte do orçamento da União. Relativamente ao financiamento, o Tratado de Lisboa introduz uma inovação que corresponde ao *financiamento urgente de iniciativas no âmbito da política externa e de segurança comum*, nomeadamente as atividades preparatórias das missões referidas no nº1 do art. 42º e no art. 43º. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu. Esta prerrogativa, que se assemelha a uma *Fundo de Reação Rápida, estabelece os procedimentos específicos para garantir o rápido acesso às dotações do Orçamento da União*⁴¹¹. O Conselho adopta por maioria qualificada, sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, as decisões que estabelecem: as regras de criação e financiamento do fundo de lançamento, nomeadamente os montantes financeiros que lhe sejam afectados; as regras de gestão do fundo de lançamento; e as regras de controlo financeiro.

A análise do orçamento para as missões da PCSD deverá assim, ter sempre, em linha de conta que cada missão civil ou operação militar da PCSD, é feita por voluntários de vários Estados-membros da UE (e de outros países não-membros da UE), tendo a sua própria logística e o seu comando e a vida útil. Quando a missão termina, os recursos, quer humanos, quer materiais, inicialmente desenvolvidos para a missão, regressam aos seus *proprietários nacionais* (Howorth 2007, 40). Esta evidência do papel principal dos Estados-membros da UE sumariza o grande dilema com o qual a UE é confrontada ao nível do financiamento das suas operações/missões, relevando as primeiras ser claramente efectuadas segundo o princípio da complementaridade, e apresentando as segundas, já alguns traços de subsidiariedade (Missiroli 2003, 7)

Contudo, o orçamento da UE para o financiamento das suas operações continua fraco, comparativamente quer a outras áreas, quer às necessidades que se impõem e representa um importante, e muitas vezes negligenciado, factor que influencia claramente a eficácia e a própria coerência da PCSD. Dada a atual conjuntura de crise económica em que se encontra mergulhada a UE, não são previsíveis mudanças significativas neste capítulo, apesar de já no final de 2011, a AR/VP, ter advertido para a necessidade de uma nova abordagem ao financiamento da PCSD, devendo as necessidades das operações assentarem cada vez mais no *polling and sharing* e no aprofundamento da cooperação entre os Estados-membros e

⁴¹¹ Quando a missão prevista em conformidade com o n. 1 do artigo 42º e com o artigo 43º não possa ser imputada ao orçamento da União, o Conselho autoriza o Alto Representante a utilizar aquele fundo. O Alto Representante apresenta ao Conselho um relatório sobre a execução desse mandato.

outras organizações internacionais, nomeadamente com NATO e com a ONU. Para Chatherine Ashton (União Europeia 2011, 1):

In debate about CSDP in 2011 we can ignore the financial crisis which has had led to a wave of defence budget cuts across the EU.[...] We need to be able to respond to the complex threats of today (violent crises, cyber-threats, energy security), and assume our global responsibilities whilst showing real value for money. To deliver value for money we need CSDP action to be based on coherent and effective strategies, a truly comprehensive approach and, equipped with the right capabilities. [...] The budgetary constraints force us to save, but they are also a driver of closer collaboration. Whether on “pooling and sharing” of defence assets, “joint programming” of development aid, or solidarity in the evacuation of European nationals from scenes of conflict or disaster, the message is clear: doing better with less.

15. Conclusão

Nos últimos catorze anos (1998-2012), a UE *started from scratch* e lançou mais de vinte operações de gestão de crises, o que constitui por si só, um desenvolvimento verdadeiramente notável, e testemunha um surpreendentemente rápido processo de decisão. Apesar da excessiva burocratização, apanágio da UE *per se*, e de alguns procedimentos ineficientes, da adesão estrita à regra de unanimidade, e de vários condicionalismos no financiamento, a resposta da UE foi em alguns casos mais rápida que operações similares desenvolvidas por outras organizações internacionais. A criação de organismos no âmbito da PCSD representa uma tentativa de institucionalização por parte dos Estados-membros da UE de responder eficazmente às mudanças de segurança que são atualmente confrontados (Menon 2011, 83) e da vontade de projetar a UE como um verdadeiro ator global.

A PCSD deve ser entendida não como uma política *stricto sensu*, mas como um processo, constituindo uma *entidade* em evolução. O processo de tomada de decisão tem de se concertado entre 26 Estados soberanos até 2012 (à exceção da Dinamarca) e as instituições comunitárias, o que, dadas as vicissitudes, tem funcionado relativamente bem. Contudo, as decisões no âmbito da PCSD não traduzem uma efetiva política externa e de defesa (para Smith, 2004) *this system is a product of accident as much as design*. Parece, assim, claro que esta política constitui

uma singularidade na integração europeia. O seu relacionamento direto com as sensibilidades nacionais e com a esfera das *high politics* não caberia num figurino único de integração, sendo que as suas limitações refletem um sistema pouco comum e algo sofisticado no processo de tomada de decisão, o que de certa forma tem contribuído para o seu sucesso relativamente aos seus resultados. Como referiu Piening, *the institutional mechanisms of how decisions are reached within the EU are of little interest to the beneficiaries or targets of a given policy* (1997, 194).

Apesar dos inúmeros desenvolvimentos nesta política desde 1998, bem como o aumento exponencial do número de missões, o processo de tomada de decisão mantém-se intergovernamental e conduzido pelas capitais. Porém, não nos podemos alhear do *papel* das inúmeras instituições criadas no âmbito desta política e do seu contributo essencial na agilização do processo e na criação de consensos em matérias, muitas vezes dilemáticas. Nas palavras de Peterson e Bomberg (1999, 244):

[I]n the language of policy analysis, the style of decision-making under CFSP was a “problem-solving” – taking decisions mostly in isolation from one another – as opposed to “bargaining”, which involves issue linkage, package, dealing, side payments, log-rolling, and so on.

Deve sublinhar-se, na nossa visão, a existência de algumas deficiências nomeadamente no planeamento, fruto da excessiva burocratização e morosidade dos processos. As principais dificuldades têm sido sentidas na fase de planeamento e na execução da operação no terreno, mais concretamente no processo de geração de força, condicionado pelos recursos disponíveis dos Estados-membros, que não se coaduna com a necessidade de urgência que um processo decisório a esse nível exige sempre. O modelo teórico de planeamento apresentado no *EU Crisis Management Procedures* não é aplicado, na maior parte das vezes, em todas as suas fases devido à necessidade de celeridade da decisão, sendo o planeamento feito de forma *ad hoc*⁴¹² (refira-se que os “recursos mínimos” para o planeamento e suporte da missão têm reforçado os problemas operacionais com que se debate a UE). Como política de carácter intergovernamental, a vontade dos Estados-membros tem-se sobreposto a qualquer provisão legal nesta área, nomeadamente nas questões orçamentais e de financiamento e na alocação de capacidades e recursos humanos para missões civis e

⁴¹² O único caso onde todo o processo de planeamento foi seguido, refere-se à operação ALTHEA na Bósnia, Herzegovina, e ainda assim observou-se um hiato de tempo de seis meses entre a aprovação do CMC e do OPLAN. Cfr. Silva, Pedro F. 2011. *Entre Ceres e Marte - A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda Instituto de Defesa Nacional, p. 184.

operações militares. Como tivemos ensejo de indicar, o planeamento de operações militares difere pouco do planeamento de missões civis, tratando-se mais de diferenças relativamente a questões processuais subjacentes a organismos distintos, quer a nível doutrinário, quer a nível conceptual. As principais assimetrias na resposta às crises periféricas advêm do seu financiamento, verificando-se o uso de meios comunitários para as missões civis e meios exclusivamente nacionais para operações militares. Esta prerrogativa orçamental por parte dos Estados-membros relativamente a operações militares, consubstancia a esfera de competência que se pretende salvaguardada quando se trata de instrumentos de *hard power*.

As diferenças de apreciação entre a Comissão e o Conselho relativamente às suas respetivas esferas de competência na missões civis da PCSD, nomeadamente na ajuda ao desenvolvimento e reconstrução (através de instrumentos comunitários), e às operações militares no âmbito da PCSD, têm também condicionado o lançamento de novas missões e operações; sublinhe-se uma evolução recente algo mais harmonizada decorrente da própria complexidade nas respostas, não obstante a não clarificação definitiva das respetivas competências entre o Conselho e a Comissão no âmbito do tratado de Lisboa. As *zonas cinzentas* continuam a existir, sendo que este tratado, com a introdução do SEAE e da nova estrutura organizacional, bem como através dos mecanismos de cooperação, no quadro específico das parcerias entre os Estados-membros, veio flexibilizar o processo de tomada de decisão. Na verdade, cumpre sublinhar, que os défices com que a UE se debate, advêm das suas responsabilidades acrescidas enquanto ator global e da articulação necessária com os interesses dos Estados-membros em cada teatro de atuação, bem como com as outras organizações de segurança internacionais⁴¹³.

A extrema sensibilidade política sempre subjacente à PCSD e o sistema de tomada de decisão, é dominado por uma racionalidade definida normalmente pelo mínimo denominador comum (o acordo de *todos* é definido num nível relativamente baixo). Cumpre assinalar que, em todo o caso, o simples fato dos Estados-membros estarem envolvidos num processo *comunitário* molda parcialmente os seus interesses, e a formação da identidade europeia de segurança. A construção de instituições de decisão, comando e controlo, sediadas em Bruxelas, nomeadamente o COPS e o SEAE contribuem para a sedimentação dessa identidade. Ora, esta dinâmica tem

⁴¹³ A este respeito vide: Björkdahl, A. e Stömvik, M. 2008. *Op. Cit.*, p. 36.

propiciado aquilo que alguns autores denominam de *europeanization* ou *brusselisation* da PCSD, implicando a passagem, embora muito limitada – porventura, extremamente limitada – de uma lógica intergovernamental pura, para um sistema de governação mais institucionalizado. Para Breuer (2010, 12):

[m]ore and more ESDP-decisions are prepared and taken in Brussels and a competence and expertise transfer from the national capitals to Brussels takes place. The European Security and Defence Policy is governed by a unique governance process, which remains intergovernmental but allows a Brusselised policy-planning process.

Este processo tem, pois, despertado a formação de um *esprit de corps* envolvendo todos os atores, os quais se encontram numa mais densa rede política, quer a nível nacional, quer a nível europeu, desde os ministérios nacionais, nomeadamente os Negócios Estrangeiros e a Defesa, passando pelo Conselho até ao Secretariado e, mais recentemente, o SEAE. As posições dos Estados-membros parecem cada vez mais concertadas, reflectindo-se na institucionalização de vários organismos com algumas *nuances* de supranacionalidade, revelando mais do que uma negociação exógena de interesses estritamente nacionais, concertados em Bruxelas, levando a um processo de tomada de decisão mais consensual, com particular relevo no plano das missões civis.

QUINTO CAPÍTULO - Capacidades da UE: Desenvolvimento e Limites

“The Council reiterates its call to retain and further develop [...] capabilities for sustaining and enhancing CSDP. They underpin the EU’s ability to act as a security provider, in the context of a wider comprehensive approach” (Conselho da União Europeia 2012).

A falta de vontade política em criar uma unidade em torno de questões de política externa e de segurança e defesa, bem como o sentimento de segurança propiciado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte e através dos EUA condicionou desde sempre a atuação da União Europeia nesta matéria. Contudo, os países Europeus atravessaram períodos difíceis no final da década de noventa, no seu próprio território, conduzindo a uma mudança de paradigma em relação à sua política de segurança e às necessidades da União na resolução de conflitos, bem como na sua projeção como uma organização forte não só no plano económico como também no plano político. O conflito na ex-Jugoslávia criou, na consciência dos países da UE, a necessidade que têm que lidar com questões de segurança no seu próprio continente. O desmembramento da Jugoslávia e os vários conflitos resultantes desse processo constituíram para além de um teste, um enorme desafio à arquitetura e à constituição de novas capacidades no pós-Guerra Fria.

A Política Europeia de Defesa, mais do que ser pautada por uma visão estratégica sobre o papel da organização no mundo, parece ser guiada por dois objectivos, proteger e promover os valores Europeus. O General Leakey (2010) defende que existem duas ideologias diferentes, mas complementares, por detrás do desenvolvimento da PCSD: a promoção dos interesses europeus, e a proteção dos interesses europeus. Estas duas abordagens apesar de não serem exclusivas quantos aos objectivos necessitam de desenvolvimento de diferentes capacidades. E a UE, no seu atual momento, revela algumas dificuldades económicas para a criação e manutenção de capacidades quer para a proteção quer para a promoção dos seus interesses. A proteção de interesses da UE implicaria o estabelecimento de uma política de defesa, que minimizasse o risco de ameaça aos seus territórios e à sua economia. Para o General Laekey (ibidem, 2), a estabilidade e segurança da UE, deriva fundamentalmente do Mercado Comum, e da riqueza e dos recursos que proporciona aos seus Estados-membros.

O objectivo principal da PCSD deverá ser antes de mais, fornecer segurança e estabilidade à economia europeia e ao Mercado Comum. Isto implica estruturar a política de defesa que responda às ameaças que se podem apresentar à estabilidade económica da UE, sublinhando-se, que as ameaças que possam colocar em risco a integridade da UE são muito raras. Desta forma, todas as capacidades da UE deverão ser *forjadas* com vista à protecção dos interesses vitais da UE, inclusivé os interesses económicos.

A segunda ideologia que forma a PCSD é o conceito de promoção. A política atualmente é costurada de modo a satisfazer o objectivo de promoção dos interesses da UE no estrangeiro. Estas missões não-vitais ocorrem baseadas na lógica de que a UE tem um dever fundamental de promover o Estado de Direito e os direitos humanos em estados fora da UE, e minimizar o sofrimento humano sempre que tenha essa capacidade⁴¹⁴. Mark Leonard e Richard Gowan (2008, 16) parecem concordar com o General Laekey quando afirmam que a UE é seguramente um dos mais importantes promotores de estabilidade e segurança no mundo⁴¹⁵. Isto é o que Janne Matlary (2009, 12) refere, quando sugere que muitas das guerras travadas nos tempos modernos não são necessárias mas opcionais.

Neste capítulo procuraremos responder a algumas questões que se prendem com a avaliação casuística das reais capacidades da UE e de que forma as mesmas têm influenciado o tipo de ator europeu no sistema internacional. Terá a UE efetivamente uma lacuna entre as expectativas e as capacidades de atuação? Quais as opções que a UE tomou desde Saint Malo para o desenvolvimento das suas capacidades? Quais são as atuais capacidades militares e civis da UE e dos Estados-membros? Qual o plano de desenvolvimento tecnológico que a UE têm nesta matéria? As capacidades da UE têm condicionado a sua esfera de atuação?

Apesar das capacidades⁴¹⁶ não determinarem o comportamento – elas poderão limitá-lo – especialmente quando elas não existem ou se encontram muito limitadas

⁴¹⁴O General Leakey refere que este tipo de missões não são conduzidas muitas vezes por necessidade, e quando a UE decide mobilizar soldados ou civis para este tipo de missões é inteiramente discricionário. *Op. Cit.*, p. 3.

⁴¹⁵ Este sentimento foi também partilhado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Sueco, Carl Bildt, que afirmou que é principalmente a economia o garante de segurança e que dita a distribuição de poder no mundo. As alterações no poder económico resultam em mudanças na própria distribuição do poder, como é o caso da China. Cfr. Bildt, Carl. 2010, December. *The changing nature of regional security issues*. Speech presented at the 7th IISS Regional Security Summit, The Manama Dialogue. London, England: The International Institute for Strategic Studies. Disponível no site: <http://www.iiss.org/conferences/the-iiss-regional-security-summit/manama-dialogue-2010/plenary-sessions-and-speeches/fifth-plenary-session/carl-bildt/> [Acedido em 12 de Janeiro de 2011]

⁴¹⁶ Entendemos “capacidades” como um conjunto de ferramentas que possibilitam a intervenção na comunidade internacional. Essas capacidades poderão representar um conjunto de forças (humanas) ou recursos (equipamentos, financeiros, entre outros) e permitem a um Estado ou a uma Organização a capacidade para efetuar uma determinada ação militar. Uma “Capacidade Militar” é um conjunto de meios, aliados a uma doutrina, e procedimentos, que em conjunto contribuem para a assunção dum

relativamente a outras capacidades da própria União Europeia. A PCSD tem sofrido do peso das elevadas expectativas, consequência do sucesso em outros domínios da integração europeia, mas principalmente como um resultado direto das expectativas que se foram criando sobre a forma como a própria PCSD seria suportada pelos estados-membros, dado as implicações diretas que esta matéria tem na soberania estatal.

Depois da experiência acumulada na década de noventa nos Balcãs, tornou-se evidente que a credibilidade e o próprio sucesso da PCSD, e da UE enquanto potência no sistema internacional, dependia em larga medida da capacidade da UE de se dotar de capacidades militares e civis e da aptidão de projeção dessas forças, em caso de conflito. A União Europeia teve a percepção de que para se tornar um importante ator no domínio das relações internacionais, teria de reforçar o seu papel enquanto *soft power* e *normative power*, com capacidades civis, mas também complementar com as ferramentas de *hard power*. E foi, neste contexto, de crucial importância para esta investigação, que em 20 de Novembro de 2000 se realiza a *Conferência de Empenhamento de Capacidades*. Esta Conferência permitiu também identificar vários domínios em que seria feito um esforço de melhoria dos meios existentes, de investimento ou ainda de desenvolvimento e coordenação, tendo em vista a aquisição ou o melhoramento progressivo das capacidades necessárias para uma ação autónoma da União Europeia (Conselho da União Europeia 2000). Esta Conferência tornar-se-ia um marco importante, pois pela primeira vez, os Estados-membros, comprometem-se, numa base *voluntária* e *soberana*, a fornecer as contribuições nacionais correspondentes às necessidades de *reação rápida* identificadas para alcançar o objectivo global⁴¹⁷. Esses empenhamentos de capacidades foram reunidos num catálogo, conhecido pela designação de "Catálogo de Forças". A análise desse catálogo permite afirmar que, em conformidade com o objectivo global definido em Helsínquia até 2003, a União Europeia estaria apta a conduzir a totalidade das

determinado objectivo/fim. Os elementos constitutivos de uma Capacidade Militar são: o pessoal, o equipamento, a sustentação, a doutrina, a prontidão, a interoperabilidade, o treino e a projeção.

⁴¹⁷ Esta Conferência constitui a primeira etapa de um exigente processo de reforço das capacidades militares de gestão de crises por parte da UE, processo esse que visava atingir o objectivo global fixado para 2003 e que seria prosseguido para além desta data com vista a alcançar os objectivos colectivos de capacidades. Com efeito, no Conselho Europeu de Helsínquia, os Estados-membros tinham também decidido determinar rapidamente objectivos colectivos de capacidade em matéria de comando e controlo, de informações e de transporte estratégico, e tinham saudado as decisões nesse sentido anunciadas já por alguns Estados-Membros: desenvolver e coordenar os meios militares de acompanhamento e alerta precoce; abrir os Estados-Maiores nacionais inter-armas já existentes a oficiais provenientes de outros Estados-Membros; reforçar as capacidades de reação rápida das forças multinacionais europeias existentes; preparar o estabelecimento de um comando europeu do transporte aéreo; aumentar o número de efetivos prontamente posicionáveis; reforçar a capacidade de transporte estratégico por via marítima. Vide Conselho da União Europeia. 2000. Projecto de declaração de empenhamento de capacidades militares. Bruxelas: 13427/1/00 REV 1. Disponível no site: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/00/st13/st13427-re01.pt00.pdf> [acedido em 13 de Março de 2011]

missões de Petersberg, sendo no entanto “necessário melhorar algumas capacidades”⁴¹⁸.

Relativamente ao desenvolvimento das capacidades militares da UE, a Agência Europeia de Defesa (AED) tem tido um papel assinalável no desenvolvimento da base industrial e tecnológica da defesa europeia, mas também na articulação entre as capacidades de cada Estado-membro e nas potenciais cooperações entre os diferentes estados.

O objectivo da União Europeia em termos de capacidades tem assentado *na capacidade para uma ação autónoma suportada por uma força militar credível para a gestão de crises*⁴¹⁹. Atualmente, já não se poderá dizer que exista uma verdadeira lacuna entre aquilo que a União Europeia tem apresentado e o que efetivamente, são as suas capacidades em termos de recursos e instrumentos, como Hill defendeu em 1993, no seu célebre conceito *capability-expectations gap*⁴²⁰ (1993), mas fundamentalmente na sua capacidade de concertar opiniões consensuais respeitantes ao modelo de atuação,. O próprio alargamento do leque de missões⁴²¹, originariamente as conhecidas *missões Petersberg*, nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, tem conduzido a uma maior articulação das capacidades civis e militares por parte da UE. Parece evidente que *pooling and sharing* tem sido atualmente o mote de condução dos novos desenvolvimentos em relação às capacidades militares da UE.

⁴¹⁸ Nesta data, era dada a existência de um reservatório de mais de 100 000 militares e de cerca de 400 aviões de combate e 100 edifícios, o que permitia satisfazer plenamente as necessidades identificadas para cumprir os vários tipos de missões de gestão de crises inseridos no objectivo global.

⁴¹⁹ *Joint Declaration on European Defence*. 1998. Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 Dezembro de 1998. Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom. Disponível no site <http://www.fco.gov.uk/en/newsroom/latest-news/?view=News&id=2244063>.

⁴²⁰ Para Hill, o “*capability-expectations gap*” tinha três componentes primários, nomeadamente a “*ability to agree, resource availability and the instruments at the EC’s disposal*” Cfr. Hill.1 993. *Op. Cit*

⁴²¹ A atual terminologia da PCSD utiliza o termo *missão* como um termo genérico que abrange quer as missões civis quer as operações militares. Contudo, o termo “operação” é o termo observado na terminologia da UE para a atividade militar e é utilizado no Conceito de Reação Rápida Militar.

1. Capacidades Militares

As capacidades militares da UE têm se apresentado como uma questão controversa, não só pela polémica que tem gerado em torno da soberania dos Estados-membros, mas também como as principais lacunas subjacentes à capacidade de atuação da UE. As próprias capacidades da UE têm sido de difícil operacionalização e definição, contudo continuam a ser o principal meio de avaliação da implementação da estratégia de defesa da UE. O processo de planeamento de defesa tem tentado colocar o desenvolvimento das capacidades e a estratégia da UE na esfera da prossecução da própria PCSD.

O desenvolvimento de capacidades militares por parte da UE iniciou-se também em Saint Malo, fruto uma vez mais da experiência balcânica, onde, e apesar dos dois milhões de soldados europeus empregues, a UE mostrou incapacidade de projeção de uma força eficaz, revelando aos Estados-membros, lacunas no domínio quer do equipamento, quer da geração de força. Depois da Declaração franco-britânica, onde foi detectado que os Estados-membros estavam não só mal preparados como também mal equipados para os novos desafios de gestão de crises, o Conselho Europeu de Colónia decide que *a União deve dispor de capacidade de ação autónoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização e da vontade política de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais, sem prejuízo das ações a empreender pela NATO* (Conselho Europeu, 2000), colocando assim, as missões Petersberg⁴²² no cerne do processo de reforço da PESD⁴²³ e criando um mecanismo de geração de força credível por parte da UE. Estas missões de gestão de crises incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz.

O primeiro esforço europeu com vista ao desenvolvimento de capacidades, partiu de um estudo da UEO de Novembro 1999, acerca das forças europeias disponíveis para as missões de Petersberg. Se os números por si só até poderiam abranger um vasto leque de missões, várias lacunas foram identificadas,

⁴²² O espectro de missões, abarca:

- *peace-keeping* clássico, as missões tradicionais dos capacetes azuis;
- *peace-enforcement*, a imposição da paz com missões de combate;
- operações de estabilização após o fim dos conflitos.

⁴²³ Estas missões de gestão de crises incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz.

particularmente em relação ao transporte aéreo, aos mísseis de precisão, à instalação de um Quartel-general relativamente próximo dos teatros de operações, à mobilidade e inteligência. Este exercício puramente quantitativo concluiu que para uma operação exigindo a instalação de duas divisões num teatro de operação a vários quilómetros, a Europa tinha forças adequadas, mas mostrava-se incapaz de instalar e desenvolvê-la adequadamente, e em relação a este facto qualquer operação de algum tamanho dependeria sempre das infraestruturas e forças da Aliança Atlântica. Para a prevenção e gestão de crises em menor escala, a Europa revelou ter meios adequados. Este inventário, visto à luz do precedente da Bósnia, serviria como a base para a definição dos objectivos de Helsínquia.

Seis meses mais tarde, o Conselho Europeu de Helsínquia volta a abordar a questão das capacidades e arquitetura pela primeira vez a estrutura organizacional da PESD, e o nível de ambição da UE, ao avançar com o *Headline Goal 2003* (que ficaria conhecido como o *Helsinki Headline Goal – HHG*), que previa a criação de uma Força de Reação Rápida de 60 000 homens, com a capacidade de ser empregue em 60 dias e sustentável por um ano, para implementação das missões de Petersberg (Keane 2005, 91). Por outro lado, Helsínquia marca também a intersecção das dimensões militar e civil no paradigma de segurança da UE, com o acolhimento por parte dos Estados-membros do desenvolvimento de capacidades integradas (Merlingen e Ostrauskaite 2006, 41). Os diferentes governos dos Estados-membros comprometem-se em Helsínquia com o desenvolvimento destas capacidades até ao final de 2003⁴²⁴. Contudo, nessa frente, os progressos foram claramente mais lentos, dado que muitos desses recursos já se encontravam alocados para compromissos no âmbito de outras organizações internacionais, nomeadamente para a NATO e para as Nações Unidas.

No verão de 2000, peritos no *Headline Goal Task Force*, criado na Feira, tinham calcularam que seriam necessários 80 000 militares (3x15 brigadas), 350 aviões e três ou quatro grupos de trabalho navais para alcançar os objectivos de Helsínquia (Conselho Europeu 2000).

Tendo em vista o cumprimento do *Helsinki Headline Goal*, a presidência francesa constitui dois catálogos de forças, o *Helsinki Headline Catalogue (HHC)*, por forma a determinar as necessidades para o estabelecimento dessa Força, e o

⁴²⁴Cfr. Council of the European Union, Presidency Conclusions, Annex I to Annex IV, 'Presidency Progress Report to the Helsinki European Council on strengthening the common European policy on security and defence', Helsinki, 10-11 December, 1999.

Helsinki Force Catalogue (HFC), onde se identificou a contribuição voluntária de forças fornecidas pelos Estados-membros. Desta forma, seria expectável que a UE conseguisse identificar as necessidades – *shortfalls* – e desenvolver as capacidades correspondentes. Durante a presidência sueca foram identificadas e analisadas todas as lacunas existentes no Catálogo de Forças e comparado com as necessidades da UE, em termos de capacidade militar para poder realizar o objetivo de Helsínquia, às contribuições oferecidas pelos países, a UE identificou diversas lacunas⁴²⁵ e pôs em ação, em Novembro de 2001 um *Plano de Ação Europeu sobre as Capacidades* (PAEC), que representa um esforço importante de racionalizar os esforços dos Estados-membros e onde ficariam expressas, o que passou a designar-se por *Helsinki Progress Catalogue (HPC)*, incrementando a sinergia entre os projetos nacionais e multinacionais⁴²⁶. Ainda assim, só ao nível do planeamento, nomeadamente no comando e controlo foram serem registados alguns progressos⁴²⁷. O exercício do PAEC, que começou em fevereiro de 2002, elaborou uma série de painéis encabeçados por um ou dois Estados-membros responsáveis para coordenar trabalho. Embora esta fórmula tivesse a vantagem de dar maior responsabilidade ao país encarregado, também corria o risco que existissem países não poderiam acolher nenhum painel em que eles não são envolvidos. O relatório do PAEC seria submetido em Março de 2003. Para a supressão das lacunas militares e o cumprimento do Helsinki Headline Goal contribuíram o Plano de Ação Europeu de Capacidades, a cooperação em matéria de armamentos, o *Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades* e o ligeiro aumento dos orçamentos de defesa, de alguns Estados-membros.

O parágrafo 10 do comunicado da Cimeira da NATO, que teve lugar em Washington em Abril de 1999, estabelecia as modalidades de cooperação com a União Europeia em matéria de defesa através dos acordos Berlim Plus (acesso da União aos meios e capacidades da NATO).

Na reunião informal dos ministros da Defesa realizada em Gent, foi lançada a “Iniciativa Gent”, a qual encorajava os Estados-membros a *analisar sistematicamente as suas capacidades militares nacionais* apontando as medidas necessárias para

⁴²⁵ As principais lacunas detetadas diziam respeito ao comando, controle e inteligência; à mobilidade e à condução da ação militar, no teatro de operações; à capacidade de sobrevivência das forças empregues; ao prazo de disponibilidade; e ao estado de preparação das forças. [cujas mais prementes eram projeção atempada e os maiores riscos que poderiam advir quando da condução das operações mais exigentes (em escala e intensidade)].

⁴²⁶ Foram ativados 19 painéis (o *Special Operations Forces ECAP Project Group* foi liderado por Portugal)

⁴²⁷ Council of the European Union, General Affairs Council, ‘Statement on improving military capabilities’, Brussels, 19-20 November 2001.

aumentar a interoperabilidade das capacidades ao nível nacional, explorando que capacidades cada Estado-membro tinha para oferecer; e intensificando a cooperação referente às capacidades, estruturas de apoio e missões que podiam ser agregadas e partilhadas em caso de necessidade.

A 14 e 15 de Dezembro de 2001, o Conselho Europeu de Laeken declara que *graças à continuação do desenvolvimento da PESC, ao reforço das suas capacidades (...) a União tem agora capacidade para conduzir operações de gestão de crises*. Mas, prudentemente, acrescenta que *o desenvolvimento dos meios e capacidades de que a União disporá permitir-lhe-á assumir progressivamente operações cada vez mais complexas* (Conselho Europeu 2001). O Conselho de Laeken aprovou a declaração sobre a operacionalidade da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa⁴²⁸.

Em Maio de 2004, depois da primeira Missão Militar conduzida pela UE e do descontentamento por parte da França e do Reino Unido dos resultados pouco satisfatórios alcançados com HHG⁴²⁹, numa tentativa de resolver as lacunas detectadas no EPAC, e após a aprovação da Estratégia Europeia de segurança, surge o *Objectivo Global 2010 (Headline Goal 2010)*, aprovado pelo Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Exteriores (CAGRE) e subscrito pelo Conselho Europeu a 17 e 18 de Junho. Este objetivo refletia o grau de ambição delineado na EES e enfatizava aspectos qualitativos no desenvolvimento das capacidades. Ao *Headline Goal 2010* está associado o *Capability Development Mechanism* que, baseado na vontade individual dos Estados-membros, visa alcançar os parâmetros de desenvolvimento de capacidades militares que permitam à UE cumprir os objectivos delineados para 2010. O primeiro marco no âmbito do Objectivo Global 2010 consistiu, por parte do Comité Militar, na elaboração de vários documentos, nos quais constava a identificação das capacidades militares relevantes, com base nos cenários de atuação prováveis, tendo estes trabalho sido materializado no **Catálogo de Requisitos** (*Requirements Catalogue*), o qual seria aprovado em 2005 e traduzia em

⁴²⁸ Contudo no Conselho Europeu de Laeken ficou bem visível a coordenação das capacidades militares da UE com a NATO “*A União está determinada a ultimar rapidamente os acordos com a NATO que reforçarão as capacidades da União Europeia na condução de operações de gestão de crises que abrangem o conjunto das missões de Petersberg. Do mesmo modo, a aplicação dos acordos de Nice com os parceiros reforçará os meios de que a União dispõe para conduzir operações de gestão de crises. O desenvolvimento dos meios e das capacidades à sua disposição permitirá à União assumir progressivamente operações cada vez mais complexas*”. *Op. Cit.*

⁴²⁹ Particularmente depois da Operação Artemis.

capacidades concretas o nível de ambição do *Headline Goal*⁴³⁰. Posteriormente, foi necessário apurar as contribuições dos Estados-membros visando o preencher o Catálogo de Requisitos, trabalho cujo produto final ficaria patente no **Catálogo de Forças** (*Force Catalogue*), o qual identificava as forças disponíveis, documento este, aprovado em 2006 e atualizado em 2007⁴³¹. Finalmente, foram identificadas as lacunas e os riscos associados – *shortfalls* – e apresentadas as necessárias recomendações aos Estados-membros para a sua diluição, no **Catálogo de Progressos** (*Progress Catalogue*) concluído durante a presidência portuguesa, durante o segundo semestre de 2007, que permitia conhecer os riscos e limitações associados ao espectro de missões PESD, sendo o documento base para a gestão de deficiências e para o desenvolvimento das capacidades militares⁴³².

Depois da Cimeira da NATO em Praga em 2002, e depois da aprovação por parte desta organização de uma Força de Reação Rápida – NRF – *NATO Response Force*⁴³³, a UE inspirada no mesmo modelo e sob proposta dos governos francês e britânico decide na Cimeira de Touquet, em Fevereiro de 2003, a criação de uma Força de Reação Rápida. Os ministros da Defesa Europeus concordaram com esta iniciativa, numa reunião informal em Abril de 2004 e os *Battlegroups* europeus seriam formalmente constituídos na Cimeira de Junho do mesmo ano e constituiriam parte integrante das capacidades militares no novo *Headline Goal 2010*.

No Catálogo anterior, HHC 2003, só estavam definidos os cenários de separação de partes pela Força, Prevenção de Conflitos e Assistência Humanitária¹², pelo que o número de *Requisitos* era menor do que com o atual *Headline Goal*, que define mais cenários de planeamento.

Recorda-se que o *Headline Goal 2010*⁴³⁴ estabeleceu também outros objectivos importantes para as capacidades europeias, deles se destacam:

- A edificação de uma capacidade de Reação Rápida, como vimos, apoiando-se no conceito de Forças de projeção Rápida - “*Battlegroups*”⁴³⁵, materializado com a

⁴³⁰ O Catálogo de Requisitos estabelece um novo cenário de planeamento designado por “*Stabilization and Reconstruction*”, e assumiu os dois sub-cenários (constantes no anterior Catálogo de Requisitos) do cenário de Assistência Humanitária, nomeadamente o de Ajuda Humanitária e o de Operações de Evacuação, como cenários diferenciados.

⁴³¹ Depois da Entrada da Bulgária e da Roménia.

⁴³² Intervenção do Director-Geral de Política de Defesa Nacional Dr. Paulo Vizeu Pinheiro, no Ciclo de Conferências intitulado “O Papel da União Europeia no Mundo e o Diálogo Intercultural” a 6 de Maio 2009 na Universidade do Minho.

⁴³³ Esta força de escalão Brigada é inspirada no modelo americano da *Stryker Brigade Combat Team* e tem capacidade para ser projetada em 5 dias e ser auto-sustentável por 30 dias. No entanto, mesmo no seio da Aliança, a manutenção de um número tão elevado de efetivos em *stand by* tem-se revelado difícil.

⁴³⁴ Council of the European Union, Council Conclusions on ESDP, Brussels, 19-20 November 2007. Disponível no site http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/97165.pdf [acedido a 1 de Dezembro de 2010].

permanente disponibilidade de 2 *Battlegroups* em cada semestre. Esta força tem a capacidade para ser projetada em 15 dias (*reaction time*) e ser auto-sustentável por um período de 30 dias, prorrogável até 120 dias e atuar numa distância de 6000 km de Bruxelas⁴³⁶;

- A interoperabilidade (incluindo entre os meios civis e militares) e a capacidade de projeção estratégica e a sustentação das forças;
- A criação de forças mais flexíveis, dotadas de elevada mobilidade, fazendo uso de uma melhor gestão dos recursos disponíveis e desenvolvendo a capacidade de resposta de forças de carácter multinacionais;
- O desenvolvimento da capacidade de transporte estratégico aéreo⁴³⁷;
- O desenvolvimento de capacidades de comando e controlo .

Em 2006, os Estados-membros Europeus concordaram com *Initial Long-Term Vision for European Defense Capability and Capacity Needs*⁴³⁸, que ilustra de bom modo, a necessidade de mudança. Para o sucesso das operações é identificada a necessidade de sistemas de inteligência e comunicação eficazes, armas de precisão, transporte e logística apropriada. Contudo estas são precisamente as áreas em que os Estados-membros apresentavam as maiores debilidades. Os imperativos da Guerra-Fria ainda dominam quer as capacidades quer as próprias mentalidades, exemplo disso, é a existência atual de mais 10 000 carros de combate e cerca de 2500 aviões de combate.

Segundo este documento as principais características das futuras forças deveriam ser:

- **Sinergia** – articulação entre os meios militares em coordenação com os efeitos não militares;
- **Agilidade** – implicando rápida resposta de reação e projeção, mas também a capacidade de reconfigurar o tamanho das forças e a sua movimentação ao nível tático;
- **Seleção** – querer dizer um vasto leque de capacidades, e de meios para

⁴³⁵ Apesar de bastante inferior aos 25 000 homens, este modelo foi inspirado no modelo da NATO Response Force (NRF) e consiste numa força modular ao qual é disponibilizado o necessário apoio de combate e apoio de serviços para que possa operar de forma autónoma.

⁴³⁶ OS 6 000 km de raio de ação com centro em Bruxelas são pois a distância para a qual se deve planear o número de meios de transporte necessários para efetuar a projeção (“Deployability”) e consequente sustentação (“Sustainability”) do BG caso seja necessário efetuar reabastecimentos.

⁴³⁷ Tendo em vista cumprir os critérios supra estabelecidos, os BattleGroups teriam que ser projetados única e exclusivamente por via aérea (15 dias de tempo de reação).

⁴³⁸ Informação disponível no site:
http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/l33238_en.htm

assegurar uma escolha apropriada em cada etapa da operação;

- **Sustentabilidade** – sugerindo um adequado suporte logístico e conveniente acesso ao teatro de operações.

Os *Battlegroups* foram complementados por forças navais e aéreas. Relativamente às forças navais, o Comité Militar adoptou, no final de 2007, um *Conceito de Resposta Rápida Naval (Maritime Rapid Response Concept – MarRCC)* e um *Conceito de Resposta Rápida Aérea (Air Rapid Response Force – AirRCC)*. Estes três conceitos integrados geraram, em janeiro de 2009, uma proposta por parte do Estado-Maior da União ao Comité Militar de um *Conceito de Reação Rápida Militar da UE (Military Rapid Response Concept - MRRC)*. O Conselho registou a finalização, pelo COPS, do *Conceito de Reação Rápida Militar*, tendo salientado que a União desenvolveu o necessário enquadramento conceptual para permitir a condução de operações de gestão de crises lideradas pela UE.

Embora o *Headline Goal 2010* não tenha sido formalmente avaliado, vários indicadores têm sugerido o seu êxito parcial, para Claudia Major e Christian Mölling (2010, 14), o principal êxito que se registou na evolução das capacidades militares correspondeu ao sucesso alcançado pelos *Battlegroups*. Politicamente os *Battlegroups*, conseguiram ultrapassar alguns problemas que outras iniciativas tinham fracassado, nomeadamente no próprio estabelecimento de um mecanismo de geração de capacidades concreto e projetável e uma intensificação da cooperação entre os Estados-membros, que tal como toda a arquitetura institucional edificada em torno da PCSD, levou a uma crescente socialização dos militares e consequentemente no processo de tomada de decisão nos assuntos de defesa da própria UE. Desde 2007, que os *Battlegroups* tem estado de prontidão para uma possível intervenção por parte da UE, contudo a instituição ainda não projetou nenhum *Battlegroup* para um teatro de operações, tendo optado por uma configuração *ad hoc* no processo de geração de forças. As próprias lições do terreno não têm sido aproveitadas da melhor forma no desenvolvimento das capacidades. O bom funcionamento da cooperação multinacional durante as operações deve-se em grande medida à astúcia e perspicácia dos comandantes e dos especialistas, que no terreno vão encontrando soluções inovadoras e de resposta adequadas, que não *melindrem* as soberanias nacionais, evidenciado o institucionalismo da escolha racional subjacente também no desenvolvimento das próprias capacidades. Assim se é evidente que os *Battlegroups*

contribuíram para um efeito de transformação no paradigma de defesa da UE, esses efeitos têm-se mantido limitados, devido ao número bastante reduzido de militares que os constituem efetivamente, e à relutância por parte dos Estados-membros em transferir soluções *ad hoc* para compromissos institucionais duradouros. Ainda assim, é de sublinhar que os critérios mínimos para a participação tem sido fruto de alguma diluição, para que todos os Estados-membros que desejem, possam participar. De fato, um dos principais sucessos dos mecanismos de geração de capacidades, tem sido manter os Estados-membros envolvidos no desenvolvimento de capacidades sob a estrutura comunitária. A necessidade de reconhecimento das lacunas militares tem levado ao compromisso voluntário para a própria resolução.

1.1. Processo de Desenvolvimento de capacidades

No domínio das capacidades militares é também de assinalar o trabalho desenvolvido pela Agência Europeia de Defesa. Contudo e uma vez mais, o seu sucesso tem sido limitado pelo seu vasto mandato, pelo reduzido orçamento e pelas imposições dos Estados-membros. Através de vários instrumentos e iniciativas a AED⁴³⁹, tem tentado coordenar, harmonizar e otimizar as componentes tecnológicas, operacionais industriais e até mesmo orçamentais no desenvolvimento de capacidades no seio da UE, com o objectivo sumário de dotar os Estados-membros e consequentemente a UE dos meios necessários para a prossecução de uma Política Comum de Segurança e Defesa credível. O Tratado de Lisboa, como já tivemos oportunidade de assinalar, ao integrar formalmente a AED nas estruturas da PCSD e o desenvolvimento de uma Base industrial e tecnológica de Defesa Europeia (*European Defense Technological and Industrial Base – EDTIB*)⁴⁴⁰. Também, importa salientar, que através da revisão das *Cooperações Reforçadas* e com a introdução do novo mecanismo da *Cooperação Estruturada Permanente* pretendeu no domínio das capacidades, aumentar a coerência e a flexibilidade do próprio modelo, permitindo, aos Estados-membros, cooperações no domínio das capacidades, equipamentos e forças, possibilitando uma abordagem a médio-longo prazo para os próprios orçamentos nacionais com a defesa, que se encontram com a situação atual,

⁴³⁹ Mas também da própria Comissão, a qual tem um maior papel na dimensão do mercado do sector do armamento, tem tentado derrubar as barreiras nacionais que continuam ainda a proteger o sector do armamento nos vinte e oito Estados-membros.

⁴⁴⁰ Agência Europeia de Defesa. 2007. A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base. Bruxelas: Agência Europeia de Defesa. Disponível no site: http://neweda/docs/documents/EDA_-_Strategy_for_the_European_Defence_Technological_and_Industrial_Base.pdf?sfvrsn=0 [acedido em 4 de Janeiro de 2009].

seriamente comprometidos, confirmando o próprio modelo de *polling & sharing* (Major e Mölling 2010, 26).

Poder-se-á assim afirmar, que o atual processo de desenvolvimento de capacidades foi desenvolvido para a implementação eficaz do *Headline Goal 2010* e envolve várias estratégias por parte de diferentes entidades da PCSD, que têm tentado traduzir as reais expectativas e ambições da União Europeia enquanto ator global no sistema internacional, nomeadamente a nível militar, enumerando as capacidades que efetivamente necessita para cumprir esses objectivos, através do *Plano de Desenvolvimento de Capacidades*. Através deste Plano encontramos as diversas fases de planeamento para a geração das capacidades militares no seio da União Europeia. Assim, para a definição das capacidades militares e respectivos instrumentos existe uma diferenciação de cinco cenários ilustrativos, que se encontram definidos não só na EES, como também no *Headline Goal 2010*, documento, que serviu de base para este planeamento. Dentro deste cenários hipotéticos encontramos: a separação de fações pela força (*Separation of Parties by Force*); a estabilização, Reconstrução e cooperação militar com países terceiros (*Stabilisation, Reconstruction and Military Advice to Third Countries*); a prevenção de conflitos (*Conflict Prevention*); operações de evacuação (*Evacuation Operations*) e as operações de assistência humanitária (*Assistance to Humanitarian Operations*)⁴⁴¹. A partir destes cenários ilustrativos surgem as opções militares relevantes para a situação. Estas opções são conduzidas através de uma estrutura de planeamento e através do **Catálogo de Requisitos** são identificadas todas as capacidades que a UE necessita para a geração da força, para a resolução específica de cada crise, originando uma lista detalhada de capacidades necessárias (*Detailed list of Required Capabilities – DLRC*) que a União deve ter à sua disposição para começar a elaborar todas as forças necessárias (*Total Force Requirement – TRF*) e proceder ao início do processo de Desenvolvimento de Capacidades. Na fase seguinte, a UE questiona os Estados-membros sobre os recursos que estes têm disponíveis e aqueles que podem efetivamente disponibilizar (*Headline Goal Questionnaire – HGQ*), seguido de um diálogo de clarificação entre o EMUE e a União Europeia com o objectivo de obter um quadro mais claro das capacidades, culminando este processo no **Catálogo de Forças**, enunciando qualitativamente e quantitativamente as capacidades disponíveis. Depois de enunciadas as necessidades e

⁴⁴¹ Conselho da União Europeia. 2011. Development of Military Capabilities. Bruxelas: Conselho da União Europeia

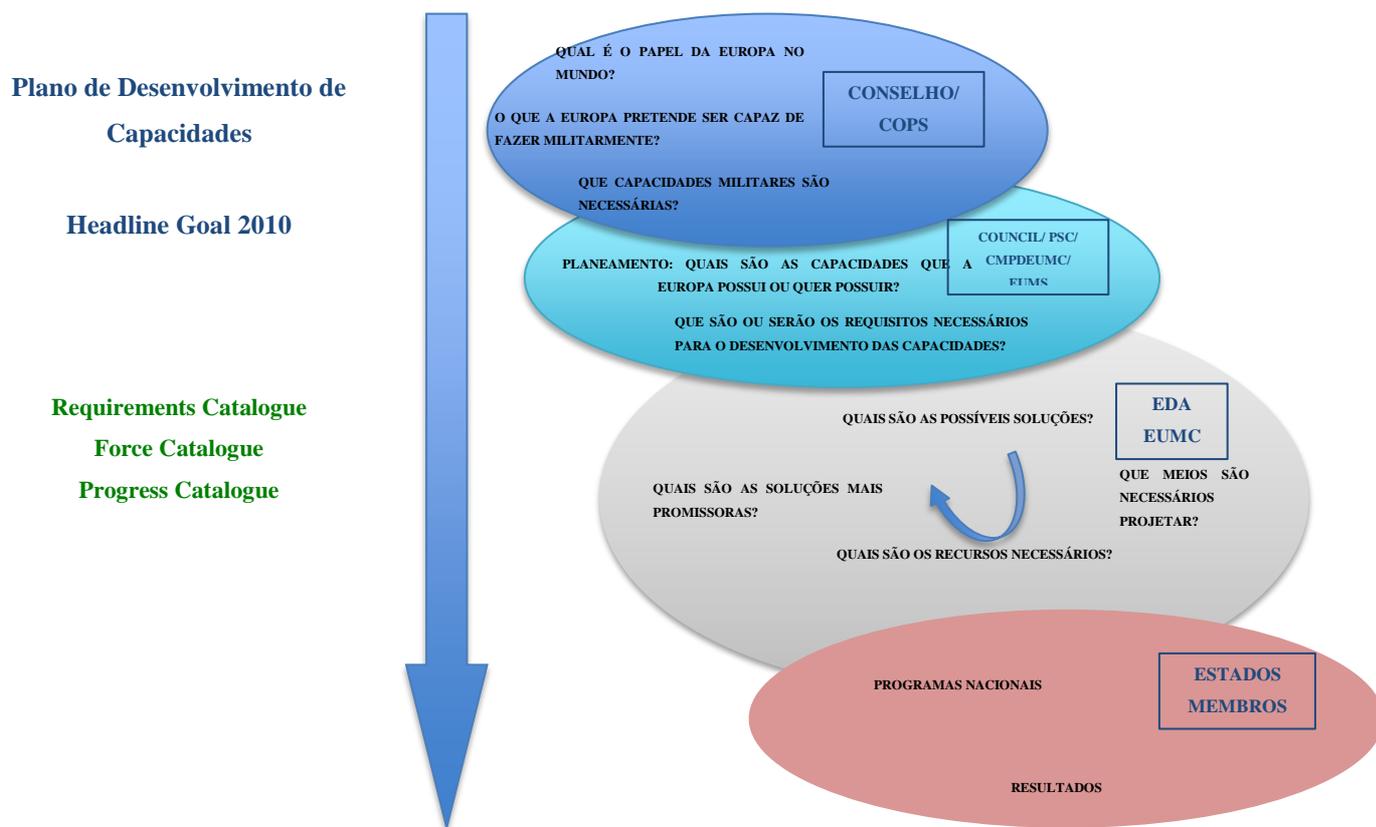
avaliadas as capacidades são avaliadas as lacunas ainda existentes em termos de capacidades, e o seu potencial impacto nas operações a empreender, e registadas no **Catálogo de Progressos**, com recomendações aos Estados-membros para que tomem as medidas necessárias com vista a corrigir as faltas ainda existentes. O Catálogo de Progressos e o trabalho subsequente do EMUE, da identificação das principais lacunas, constituem as principais ferramentas para o Plano de desenvolvimento de Capacidades, seguido pelos Estados-membros, sob coordenação da AED e do EMUE. O principal objectivo deste plano, é facilitar a articulação e o diálogo permanente entre a AED, o EMUE e os Estados-membros para que o processo de tomada de decisão no contexto das escolhas das capacidades nacionais seja mais coerente, e simultaneamente, facilite a cooperação e o lançamento de programas conjuntos com vista a corrigir falhas do presente e do futuro da UE, constituindo uma ferramenta de apoio à decisão de investimento e desenvolvimento de futuras capacidades de defesa europeia, nomeadamente no campo da investigação e desenvolvimento tecnológico e da indústria do armamento europeia.

O Plano de desenvolvimento de Capacidades não é um plano supranacional, tal como todos os aspectos da componente da defesa relativamente à PCSD, também este plano tem um carácter intergovernamental, e depende em última análise da vontade dos Estados-membros⁴⁴². Contudo apresenta-se como um catalisador para o objectivo a longo prazo – aumentar a convergência das capacidades dos Estados-membros para diferentes cenários.

Podemos ver na **figura 2** um resumo gráfico do processo de desenvolvimento de capacidades militares no âmbito da PCSD.

⁴⁴² O Plano de Desenvolvimento de Capacidades têm ainda em consideração a evolução das capacidades de outras políticas comunitárias e as capacidades adicionais que poderá ter através de outros quadros de cooperação multilaterais, nomeadamente no seio da NATO.

Figura 2 – Processo de Desenvolvimento de Capacidades



Fonte: Adaptado de Conselho da União Europeia. 2011. Development of Military Capabilities. Bruxelas: Conselho da União Europeia, p. 3.

A Avaliação deste mecanismo só deverá ser feita aquando da sua efetiva aplicabilidade. Ainda assim, subsistem algumas dúvidas, no domínio político e académico, quanto às suas verdadeiras potencialidades. Desde logo, é de assinalar as visões políticas ambíguas e objetivos estratégicos pouco definidos; em segundo, a via para a implementação continua pouco clara e os princípios e critérios para a construção de projetos de cooperação não tem ainda uma raiz sólida, por último observa-se a falta de um impulso financeiro, afetado pela crise financeira atual. Dadas as dificuldades económicas com que se debatem alguns dos Estados-membros, muitos consideram um risco financeiro, o próprio investimento nas Cooperações Estruturadas Permanentes.

Desta forma, apesar dos diferentes catalisadores, o processo operacional tem encontrado vários obstáculos. O primeiro e mais conhecido a despesa militar. Somente alguns países aumentaram os seus orçamentos para a defesa. Além do mais,

terão de gerir melhor os custos operacionais, que na Europa representam uma média de 60% dos gastos da defesa e as exigências sociais excedem o imperativo operacional (The International Institute for Strategic Studies 2008, 18). O segundo obstáculo diz respeito às inaptidões militares europeias que necessitam de ser corrigidas. Os equipamentos militares com algumas décadas em alguns países são desadequados aos exercícios atuais. Se não se fizerem as reformas necessárias, a Europa continuará a depender, em parte, da ajuda americana para operações de qualquer tamanho mesmo se o nível risco exigido for reduzido. O terceiro preocupa-se com a natureza voluntária de contribuições nacionais. Este processo parece subsidiário dado o imperativo nacional, e a falta de envolvimento político no nível mais elevado, entre os estados. O quarto aspecto é talvez o mais importante. Projetado pela experiência de Kosovo, e, portanto, correspondendo a um imperativo estratégico, a ferramenta militar parece ainda demasiado ambiciosa.

A comparação das capacidades militares europeias entre 1999 e 2009 (Keohane e Blommestijn 2009), revela algum sucesso na reforma dos exércitos europeus, apesar de que se poderia ter feito muito mais. O principal objectivo dos planos de reforma militares da UE tem sido pautados pelo desenvolvimento de capacidades e de programas de equipamento que melhor se coadunem com as missões de crises nas quais a UE se tem visto envolvida, e o respectivo encorajamento da reforma dos exércitos dos Estados-membros, anteriormente baseada numa postura de defesa territorial, para uma estrutura mais flexível e expedicionária, capaz de projetar simultaneamente um conjunto de forças, em diferentes teatros. As operações onde atuam as forças europeias têm sido caracterizadas por um conjunto alargado de factores que têm tido impacto ao nível do próprio desenvolvimento de capacidades, nomeadamente a atuação fora de área, e de por consequência global, não existindo nenhum limite geográfico. Assim, as forças armadas europeias tendo como objectivo primário conter as ameaças à segurança internacional devem ter capacidade de projeção e simultaneamente ser capazes de realizar uma grande variedade de missões, que passam não só pelo combate, como pela manutenção da segurança e estabilidade, pela reconstrução da sociedade civil e do estado de direito e pelo treino e formação das forças locais. Desta forma as forças devem ser flexíveis e altamente operacionais. Em última análise, e dado que muitas destas operações europeias têm-se revelado de longa duração e simultâneas, requer-se também que as forças sejam sustentáveis e haja interoperabilidade, permitindo que forças multinacionais possam, a nível tático

operar em conjunto, reduzindo a importância da análise exaustiva dos equipamentos de cada Estado-membro. Cumpre ainda sublinhar, que a integração de elementos nacionais em várias forças multinacionais, na última década, levou ao aumento da experiência dentro da UE na gestão de coligações transnacionais. O que inclui não só questões relacionadas com a doutrina, com a língua de comando e treino conjunto, mas também pela harmonização da cultura militar e de missão, como objectivos, diferentes perspectivas sobre a natureza das operações, níveis de risco aceitáveis, regras de empenhamento e do uso da força, bem como atitudes culturais para com as populações locais.

No quadro abaixo, *Capacidades Militares da UE entre 1999 e 2009*, baseado em estimativas desde 1999 e 2009, das edições anuais *Military Balance*, publicadas anualmente pelo *International Institute for Strategic Studies*, revelam um quadro misto. Este quadro dado que é baseado em estimativas e alguns dados nacionais, poderão não se apresentar completamente fidedignos, uma vez que versam sobre questões de defesa, e muita informação neste capítulo, permanece classificada, daí não constituir uma análise muito rigorosa aos progressos feitos no domínio das capacidades militares desde 1999. Contudo constitui um importante indicador de alguns progressos concretos feitos por parte dos Estados-membros, nos últimos anos e do crescimento constante dos compromissos operacionais nacionais.

Em 1999, os 27 atuais Estados-membros tinham uma despesa conjunta em defesa que rondava os 162,9 biliões de euros, que subiu 29% em 2009, para os 209,7 biliões de euros. Contudo este aparente crescimento não traduz um aumento real dos países europeus com a defesa, dado que no período homólogo a percentagem do PIB gasto com a defesa na UE caiu 0,4 %, de 2,1% para 1,7%. Os próprios orçamentos da defesa, conheceram também eles, um decréscimo de 1,8% do PIB em 1999 para 1,4% do PIB em 2009, contudo convém referir que muitas vezes os gastos com a defesa ultrapassam o que se encontra orçamentado devido a pressões operacionais de missões em curso.

Na análise a esta tabela, cumpre ainda sublinhar, que apenas quatro países da UE contribuem com mais de 70% dos gastos com a Defesa na instituição, nomeadamente, o Reino Unido e França (43 %) e Alemanha e Itália. Se adicionarmos a estes quatro países, os orçamentos da defesa espanhol e o holandês, a despesa destes seis países ascende para 80% do orçamento global em matéria de defesa da UE. Se quisermos ir mais longe e adicionarmos a Grécia, a Polónia, a Suécia e Bélgica, estes

dez países explicam mais de 90 %. Ainda que os outros 17 Estados-membros da UE reprogramem sua defesa, encontraremos sempre grandes assimetrias entre os Estados-membros relativamente às possíveis contribuições. O impacto, em como os países mais ricos da UE empenham os seus orçamentos para a defesa serão determinantes para a evolução da própria política nos próximos anos.

Em 1999, os Estados-membros que compõem atualmente a UE tinham quase 2,5 milhões de militares no ativo, sendo que mais de 1,1 milhões fazem parte do serviço militar obrigatório, os quais são menos adequados para missões internacionais de gestão de crises, do que soldados profissionais. Em 2009, os 27 governos da UE tinham já reduzido as suas forças armadas, a aproximadamente 2 milhões de ativos e somente 212 785 militares do serviço militar obrigatório. Relativamente aos últimos números apresentados pela AED, os 26 Estados-membros (à exceção da Dinamarca não é membro da AED), tem capacidade para projetar 440 000 soldados, mas só conseguem sustentar 110 000 em operações, que não obstante, representa um aumento na ordem dos 10% relativamente ao ano precedente. Isto afigura-se como um progresso assinalável, mas o anterior presidente da AED, referiu que cerca de 70% das forças terrestres europeias não podem ser utilizadas fora do território nacional⁴⁴³.

Relativamente ao equipamento, as tendências revelam-se semelhantes. No que diz respeito ao equipamento terrestre, o total de carros de combate, viaturas blindadas de infantaria e viaturas blindadas de transporte conheceram um decréscimo significativo, fruto da nova tipologia de ameaças e de operações. No caso concreto dos carros de combate, o número atual de cerca de 10 000 revela-se suficiente para as necessidades atuais da UE, para as suas missões. Relativamente ao equipamento aéreo, o número de aeronaves de combate caiu de 3 800 em 1999, para 2 400 em 2009; o número de helicópteros conheceu também um decréscimo de 4 700 para 3 500. Relativamente aos helicópteros somente os utilitários, onde se incluem os helicópteros de transporte, reabastecimento e reconhecimento, conheceram um aumento de 84%, que, uma vez mais, poderá ser explicado, pela mudança na abordagem à tipologia das operações levadas a cabo pela UE, apostando-se mais na prevenção do que no combate. Contudo, a nível do transporte aéreo o problema não se coloca tanto da parte da quantidade mas da qualidade e disponibilidade⁴⁴⁴.

⁴⁴³ Cfr. Nick Witney. 2008. "Re-energising Europe's security and defence policy", Policy Paper. London: European Council on Foreign Relations, p. 20.

⁴⁴⁴ A este respeito o anterior Alto Representante, Javier Solana, afirmou que "We are all aware that there is no shortage of helicopters in Europe. Inventories are high in numbers but the problem is that they are not deployable outside Europe in

Com estes dados, em Dezembro de 2008 a *Declaration on strengthening military capabilities* sublinhou a necessidade de uma maior cooperação entre os Estados-membros no desenvolvimento de capacidades militares conjuntas e articuladas, referindo que [w]e undertake to seek new methods for developing and optimising our capabilities, and will accordingly explore the pooling of efforts, specialisation and sharing of costs⁴⁴⁵. A UE tem também encorajado uma maior *mutualização* e partilha dos recursos entre os Estados-membros, através da constituição de forças multinacionais nos *Battlegroups*, mas também pela própria partilha de equipamentos⁴⁴⁶.

Relativamente aos meios navais, a dimensão marítima da UE encontrava-se bastante marginalizada, quando comparada com a dimensão terrestre e aérea (à exceção do Reino Unido, por razões óbvias), devido em grande medida aos elevados custos destes meios. Assim, e dada a necessidade de redução de despesa, e como já referimos à mudança paradigmática das operações no seio da UE, a organização conheceu um decréscimo de fragatas, contratorpedeiros e anti-minas de 1999 a 2009. Contudo a necessidade de intervenção da UE na Somália (EU NAVFOR – Atalanta) veio alterar as ambições no domínio marítimo, e uma vez mais através da exposição pelas fragilidades e deficiências existentes. Assim, se analisarmos todos os meios navais, podemos constatar que o número de meios anfíbios (indispensáveis para o apoio logístico das operações e utilizados também para a infiltração de forças terrestres), os navios patrulhas e mesmo os porta-aviões conheceram um acréscimo, neste último caso de apenas um, mas que representa uma subida de 17%⁴⁴⁷. Também relativamente aos meios navais, tem sido seguida a mesma linha de *pool and sharing* dos recursos existentes.

Podemos então perceber, que a UE não seguiu uma tendência linear relativamente à evolução das suas capacidades, o que se explica em grande medida pela adequação e adaptabilidade dos seus meios e instrumentos militares aos novos teatros de operações cada vez mais heterogêneos e difusos, necessidade essa

sufficient numbers” Opening Address by Javier Solana, EDA Conference: “Helicopters – Key to Mobility”, Bruxelas, 10 de Março de 2009.

⁴⁴⁵ Conselho da União Europeia. 2008. *Op. Cit.* Parágrafo 18.

⁴⁴⁶ Existe já o exemplo da França e da Alemanha que treinam conjuntamente os pilotos dos helicópteros Tigre e partilham também as mesmas unidades de combate. A própria agência Europeia de Defesa tem também elaborado propostas para a mutualização de 180 aviões de transporte A400M que 6 Estados-membros que planeiam comprar, com vista a assegurar poupanças significativas. Na mesma linha de argumentação a EDA aconselhou os dez países que possuem 136 aviões de transporte Hercules C-130 a partilharem com os países que não têm esses mesmos instrumentos.

⁴⁴⁷ O acréscimo de um porta-aviões foi por parte do Reino Unido, o CVF Queen Elisabeth. Atualmente o Reino Unido dispõe de 4 porta-aviões (HMS Ark Royal, HMS Illustrious, HMS Invincible e o mais recente CVF Queen Elisabeth) a França dispõe de 1 (Charles de Gaulle), a Itália de 1 (Giuseppe Garibaldi) e a Espanha também de 1 (Príncipe das Astúrias).

acentuada pela atual conjuntura económica. Contudo parece evidente todos os esforços que a UE, tem vindo a desenvolver no sentido de adequação dos meios às necessidades com vista a corrigir as lacunas que no início do desenvolvimento da PCSD se mostravam verdadeiras fragilidades para a atuação ao nível militar.

Quadro 8 – Capacidades da UE entre 1999 e 2009

	1999: UE – 15	1999: UE – 27		2009: UE – 27	Varição 99-09
<i>Despesa com a defesa</i>					
Despesa Total	1 562M€	1 629M€		2 097M€	+29%
Despesa/PIB	2,1%	2,1%		1,7%	-19%
Orçamento/PIB	1,7%	1,8%		1,4%	-22%
<i>Forças Armadas</i>					
Militares no ativo	1 759 568	2 478 608		2 013 990	-19%
Exército	1 125 718	1 516 378		996 234	-34%
Marinha	281 450	327 400		222 313	-32%
Força Aérea	381 605	538 925		345 153	-36%
Recrutas	669 770	1 131 020		212 785	-81%
<i>Equipamento</i>					
<u>Terrestre</u>					
Carros de Combate	10 827	17 814		9 823	-45%
Viaturas Blindadas de Infantaria	6 851	10 622		7 951	-25%
Viaturas Blindadas de Transporte	19 751	26 311		22 844	-13%
<u>Aéreo</u>					
Aeronaves de Asa Fixa	5 600	7 453		5 401	-28%
Aeronaves de Combate	2 684	3 835		2 410	-37%
Transporte	439	612		898	+47%
Helicópteros	3 515	4 732		3 573	-24%
Ataque	1 000	1 312		826	-37%
Apoio de Combate	969	1 305		849	-35%
Utilitários	445	584		1 076	+84%
<u>Naval</u>					
Porta-aviões	6	6		7	+17%
Contratorpedeiros	29	31		26	-16%
Fragatas	145	155		108	-30%
Patrulhas	314	521		811	+56%
Anti-minas	208	296		243	-18%
Anfíbios	267	274		494	+80%

Fonte: Keohane, Daniel e Charlotte Blommestijn. 2009. *Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999*. SS Policy Brief December 2009. Paris: EU Institute for Security Studies.

1.2. A adaptação dos Estados-membros: reformas no sector da defesa

Não seria possível falar sobre as capacidades Europeias, sem falar necessariamente da evolução das reformas de defesa nos Estados-membros. Como já tivemos oportunidade de referir, o pilar militar da PCSD sempre foi concebido segundo o modelo intergovernamental e nem mesmo o Tratado de Lisboa veio alterar essa abordagem. Assim sendo, as capacidades militares de que a UE dispõe para as suas operações são efetivamente aquelas que os seus Estados-membros têm e estão receptivos a fornecer para a condução das operações da UE, como vimos.

Mas de que forma têm os Estados-membros se adequado a este novo ambiente de segurança europeu? Quais as reformas que se operaram nos Estados-membros no sentido da adaptação das forças à nova tipologia de conflitos, nomeadamente para as operações no seio da PCSD?

Os Estados-membros da UE conheceram, de fato, reformas substanciais às suas estruturas militares nos últimos anos, com o objectivo primário de adaptação das antigas estruturas do sistema guerra fria⁴⁴⁸, baseado no conflito clássico de alta intensidade, a um novo enquadramento de conflitos de baixa intensidade.

Apesar do fenómeno da guerra continuar a não obedecer a qualquer tipo de padronização, os principais conflitos dos últimos anos apontam para algumas alterações quanto ao modo como decorrem. Relativamente ao tempo, assiste-se atualmente a *conflitos intermitentes*, isto é, cuja atividade decorre ao longo de anos, mas não de forma contínua, e *conflitos perenes* que se mantêm ativos durante prolongados períodos de tempo resultando em zonas de instabilidade crónica. Relativamente à intensidade, os conflitos de baixa intensidade serão o tipo de combate mais provável. Desde o final da II Segunda Guerra Mundial, que os conflitos de alta intensidade representaram apenas 12%⁴⁴⁹ e a superior capacidade militar ocidental bem como a probabilidade de ações *pre-emptivas* tornaram pouco provável um cenário de alta intensidade com o Ocidente. Em boa verdade, a possibilidade de conflitos inter-estatais com forças convencionais é relativamente reduzida. O que

⁴⁴⁸As dinâmicas da globalização, como a disponibilidade de informação instantânea a nível global, influenciam e é provável que continuem a influenciar o modo como as operações militares são e serão conduzidas. A grande mobilidade de pessoas, instrumentos e ideias significará maior mobilidade de atores não-Estado, maiores possibilidades de acesso a armas e a fundamentalismos radicais de todos os tipos, cujo exemplo é a atividade terrorista de alcance global, com ações na Indonésia, Rússia, Médio Oriente, Paquistão, Marrocos, Europa e EUA. A globalização oferece-lhes a capacidade extraordinária de comunicar e coordenar os seus esforços com apenas um telemóvel ou através da *Internet*.

⁴⁴⁹ Cfr. Reid, Brian Holden. 1998. "Enduring Patterns in Modern Warfare", in *The Nature of Future Conflict: Implications for Force Development*. Camberley: Strategic Studies Institute, p. 28.

existe é uma elevada probabilidade de conflitos de baixa intensidade após uma intervenção de alta intensidade⁴⁵⁰. E nestes casos, o resultado esperado relaciona-se com a capacidade que as forças militares devem ter: apoiar o governo de transição e estar preparado para combater alta e baixa intensidade em apoio às autoridades (Barroso 2009). Na última década, o número total de conflitos também decresceu de 21 em 1999 para 16 em 2008. Verifica-se também que neste período existe um reduzido número de conflitos travados diretamente entre dois estados soberanos. Poderá ser este um dos indicadores que sustenta a opinião de alguns analistas quando descredibilizam a possibilidade de guerras decisivas entre grandes potências, considerando apenas um ambiente de segurança pululado por uma miríade de pequenos conflitos⁴⁵¹. Desta forma, pela análise do **quadro 9**, podemos ver que a maior parte dos países europeus tem capacidade para levar a cabo missões de baixa e média intensidade. Contudo, e para operações de alta intensidade, somente o Reino Unido e numa escala um pouco inferior a França, é que detém essa capacidade. Ambos com limitações visíveis aquando da comparação com os EUA. Conclui-se ainda que devido ao aumento da complexidade do ambiente operacional e à observância de novas taxonomias no espectro dos conflitos, a UE têm tendado uma melhor adequação das suas capacidades militares a possíveis intervenções militares. Neste domínio, as referências a termos como Guerra Irregular, Não-Convencional, Assimétrica, Conflitos Fluidos, Híbridos e Guerra de 4ª Geração, apresentam-se como os cenários mais prováveis com que a UE terá de enfrentar se efetivamente quiser assumir o papel de protagonista como ator de segurança no sistema internacional.⁴⁵²

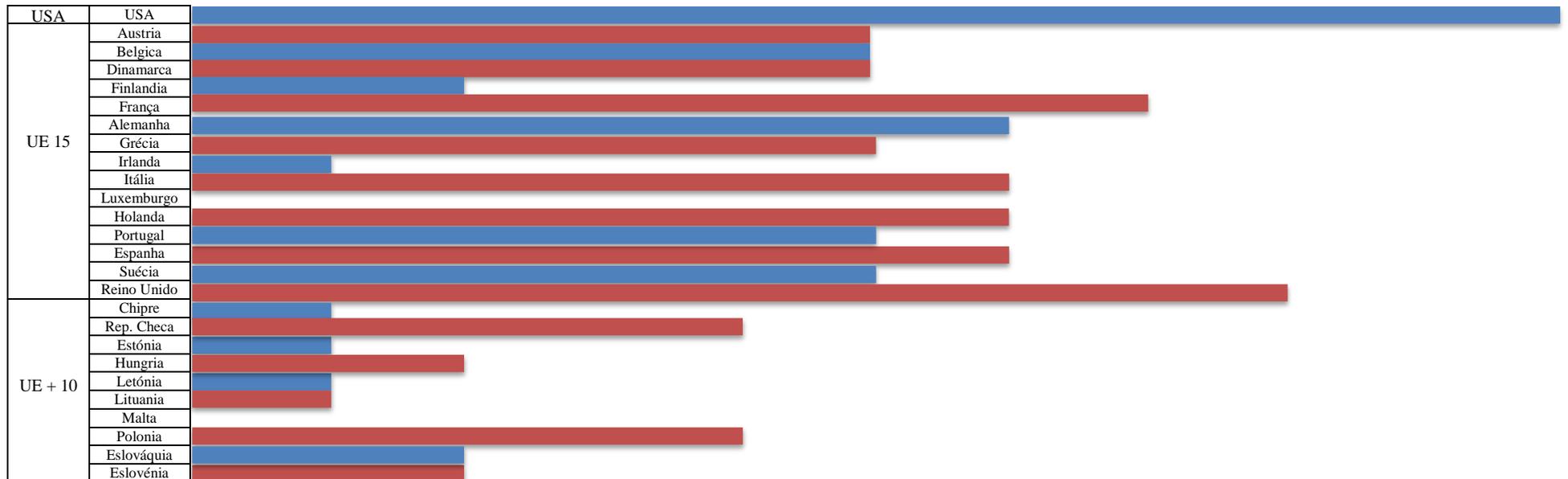
⁴⁵⁰ Como no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003.

⁴⁵¹ Cfr. Gill, Bates. 2009. *SIPRI Yearbook 2009 Summary: Armaments, Disarmament and International Security*. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), pp. 4-5.

⁴⁵² Guerra Irregular é definida como uma luta violenta entre atores estatais e não-estatais pela legitimidade e influência sobre populações, favorecendo aproximações indiretas e assimétricas no sentido de diminuir o poder, influência e vontade adversárias. Guerra não-convencional é definida como um amplo espectro de operações militares e paramilitares, incluindo a guerrilha, subversão, sabotagem e atividades de recolha de informações que são efectuadas predominantemente por forças indígenas. Para uma discussão detalhada sobre Conflitos Fluidos ver Leboeuf, Aline. 2005. "Fluid Conflicts: concepts and scenarios". *Politique étrangère*, September, Translated by Roger Leverdier. Paris: Institute Français du Royaume Uni. William Lind introduziu o tópico de Guerra da 4ª Geração em 1989. Lind, William et al. 1989. "The changing face of War: into the Fourth Generation". *Marine Corps Gazette*, Vol. 73, N.º10, pp. 22-26. O conceito de guerra híbrida foi desenvolvido por Frank Hoffman como uma síntese de várias tendências conflituais atuais. Hoffman, Frank. 2007. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies. Assimetria diz respeito à inexistência de bases comuns de comparação relativamente a uma *qualidade*, ou em termos operacionais, uma *capacidade*. Meigs, Montgomery. 2003. "Unorthodox thoughts about Asymmetric Warfare", *Parameters*, Vol. 33, n.º2, pp. 4-18.

Quadro 9 – Capacidades relativas à intensidade do conflito

Intensidade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Tipo de Operação	Missões Petersberg de baixa intensidade			Missões Petersberg de média intensidade			Conflito expedicionário avançado		Guerra total	
Capacidades Necessárias	<ul style="list-style-type: none"> – Forças terrestres gerais 			<ul style="list-style-type: none"> – Capacidade de proteção NBQ – Forças especializadas – CIMIC – MEDEVAC 			<ul style="list-style-type: none"> – Operações Especiais – Controlo do mar – Apoio aéreo – Reabastecimento aéreo – Transporte estratégico – PGM – TBMD 		<ul style="list-style-type: none"> – C4ISTAR – Informações satélite – Rede sensor-atirador – Capacidade nuclear 	



Fonte: Keohane, Daniel e Charlotte Blommestijn. 2009. *Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999*. SS Policy Brief December 2009. Paris: EU Institute for Security Studies.

Das reformas mais visíveis nas estruturas militares salienta-se a opção pelo abandono dos sistemas baseados na conscrição, para sistemas profissionais, assentes na profissionalização e voluntariado das forças⁴⁵³, com o objectivo de as tornar mais projetáveis e adaptadas a novos tipos de cenários e de missões. A estas novas forças exige-se para além do combate, a utilização de competências como o diálogo e a negociação, dado que o *militar* já não se encontra a defender somente o “*inimigo*”.

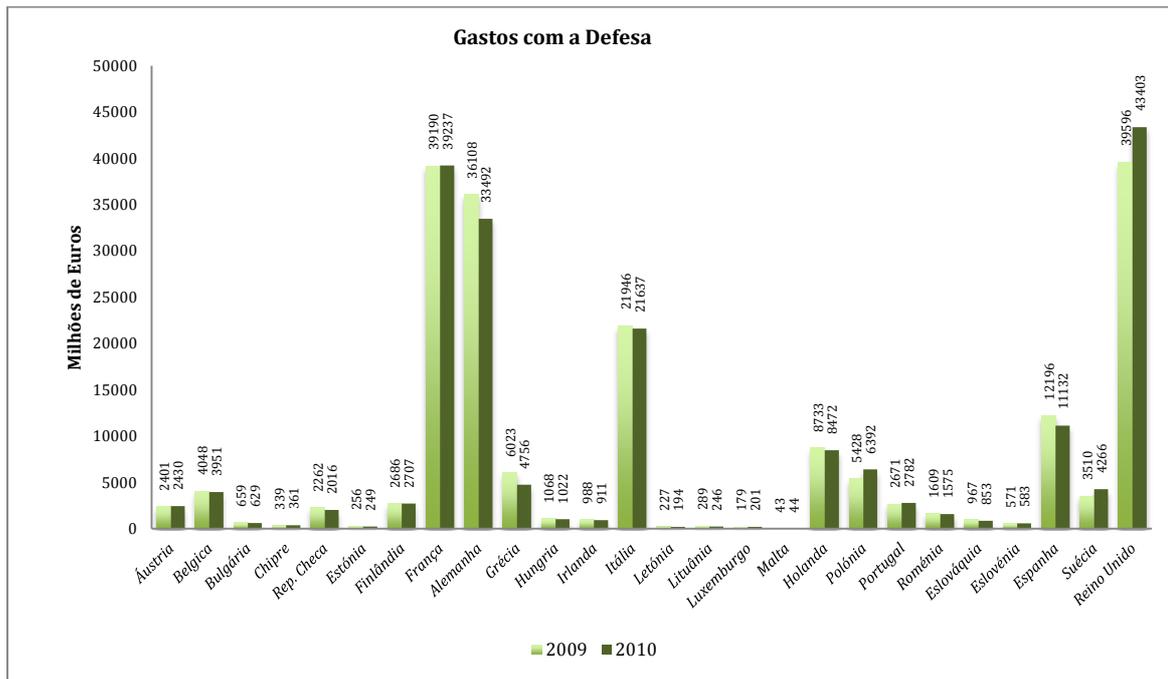
A concepção de ameaças também conheceu alterações significativas. A EES refere, como vimos, que os principais riscos que ameaçam a Europa advém do terrorismo, da proliferação de armas de destruição maciça, dos estados falhados, do crime organizado e de conflitos assimétricos. Assim o modelo de defesa territorial é atualmente complementado com o modelo de projeção de forças⁴⁵⁴, dado que a maior parte dos governos europeus reconhece hoje que a ameaça direta aos seus territórios é hoje muito baixa.

As reformas em curso têm tido um impacto significativo nos orçamentos para a Defesa, observando-se uma tendência para o decréscimo nos últimos anos, como podemos observar nos últimos dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa, constantes no **gráfico 1**.

⁴⁵³ Atualmente somente o Chipre, a Dinamarca, a Finlândia, a Grécia e a Estónia mantêm o serviço militar obrigatório. Na última década vários países aboliram o serviço militar obrigatório, como Portugal em 2004, a Bulgária, a Croácia e a Lituânia em 2008, a Polónia em 2009 e a Alemanha em 2011. Mais recentemente, a Áustria votou a favor, através do referendo realizado no dia 20 de Janeiro de 2013, da manutenção do serviço militar obrigatório.

⁴⁵⁴ O modelo de projeção de forças é característicos dos EUA, dado que historicamente o país não tem sido envolvido em conflitos no seu território.

Gráfico 1 – Gastos com a Defesa (2009/2010)

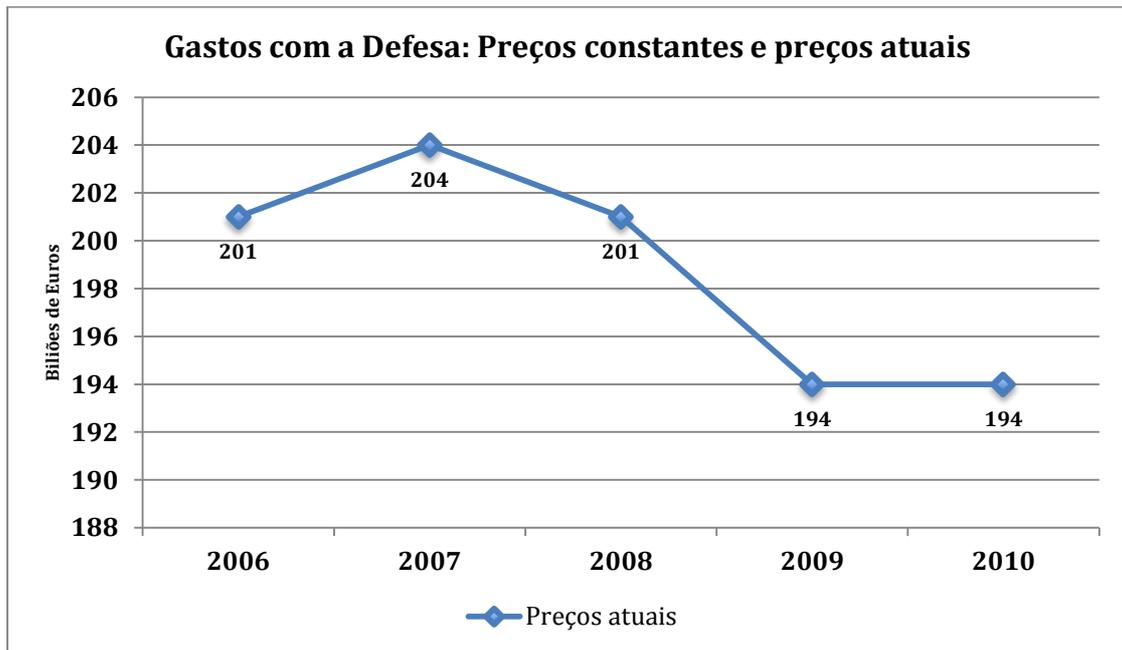


Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa

Segundo Ferreira da Silva (2011, 155), um factor que tem sido negligenciado e que tem contribuído para a limitação do orçamento não só com a Defesa, mas com outras políticas públicas e poderá ainda se agudizar nos anos vindouros, é a alteração do panorama demográfico na Europa. Os principais indicadores demográficos, como a taxa de natalidade, a taxa de fecundidade e a taxa de mortalidade têm vindo a decrescer na Europa. Se nos últimos anos a número de habitantes têm-se mantido estável, observa-se já uma consequência imediata, o envelhecimento generalizado da população europeia. Ainda, e segundo o mesmo autor, este panorama terá implicações ao nível da distribuição das receitas, havendo uma maior pressão junto dos governos dos Estados-membros para o acréscimo com gastos relativos à saúde e segurança social. Simultaneamente e no plano do recrutamento também a tendência será para uma redução, já que as forças armadas terão de concorrer com as restantes profissões.

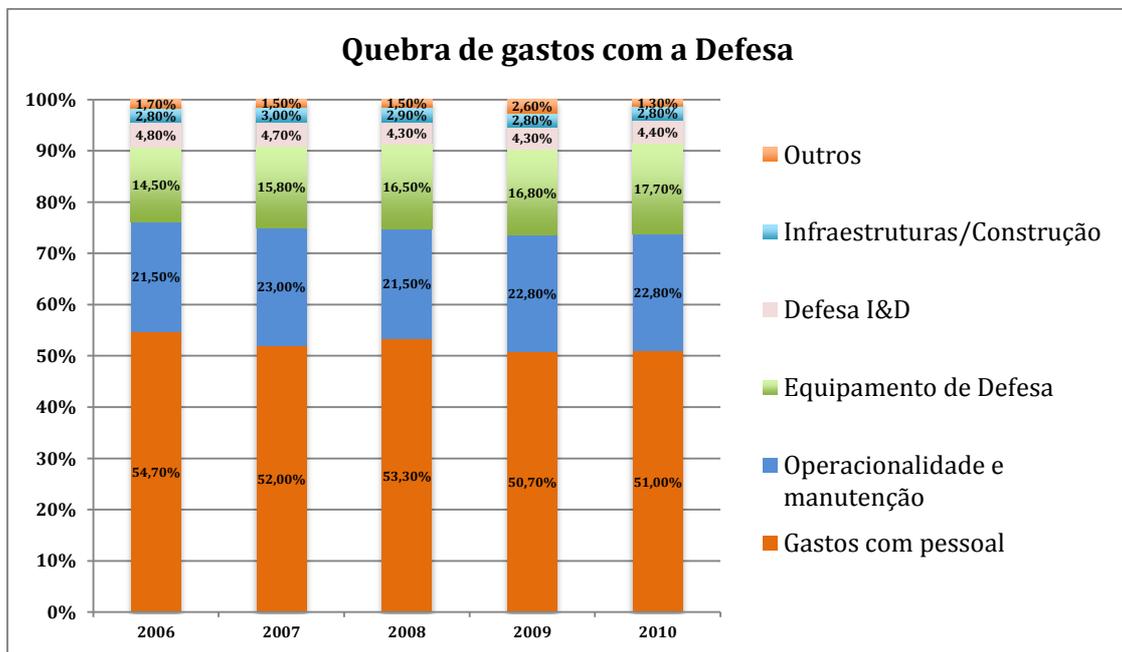
Relativamente aos últimos dados conhecidos sobre a variação dos gastos com a Defesa, observamos também uma tendência para a diminuição com os gastos com a Defesa, como se pode observar no **Gráfico 2 e 3**.

Gráfico 2 – Gastos com a Defesa: Preços Constantes e Preços Atuais



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

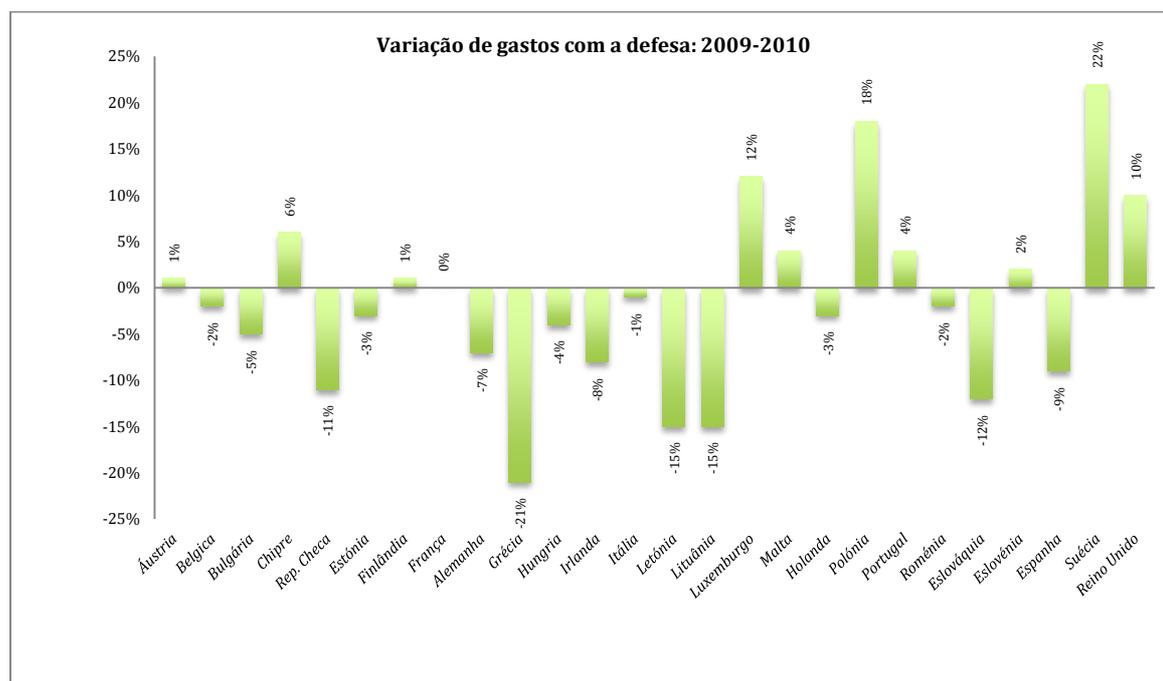
Gráfico 3 – Quebra de Gastos com a Defesa



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

Apresentando-se a Grécia com a descida mais acentuada (por razões óbvias), seguida da Letónia, da Lituânia, Eslováquia, República Checa, Espanha, Irlanda, e Alemanha e Bulgária, todos estes com uma variação negativa superior aos 5%. Entre os países que conheceram uma variação positiva com os gastos da defesa entre o período de 2009-2010, salienta-se a Suécia, a Polónia, o Luxemburgo e o Reino Unido e o Chipre todos estes com uma variação positiva superior aos 5%. Segundo o International Institute for Strategic Studies (2010), a moeda única, e os critérios de convergência associados, levaram a que os Estados-membros cortassem significativamente nos orçamentos para a Defesa, com vista à limitação do défice nos 3% do PIB. Assim a estabilidade necessária e a disciplina fiscal associadas ao EU, contribuíram também para o estrangulamento da despesa com a defesa em muitos Estados-membros e possivelmente poderá acentuar a variação com os gastos na defesa, visíveis no **gráfico 4**.⁴⁵⁵

Gráfico 4 – Variação de Gastos com a Defesa



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa. Disponível no site: www.eda.europa.eu

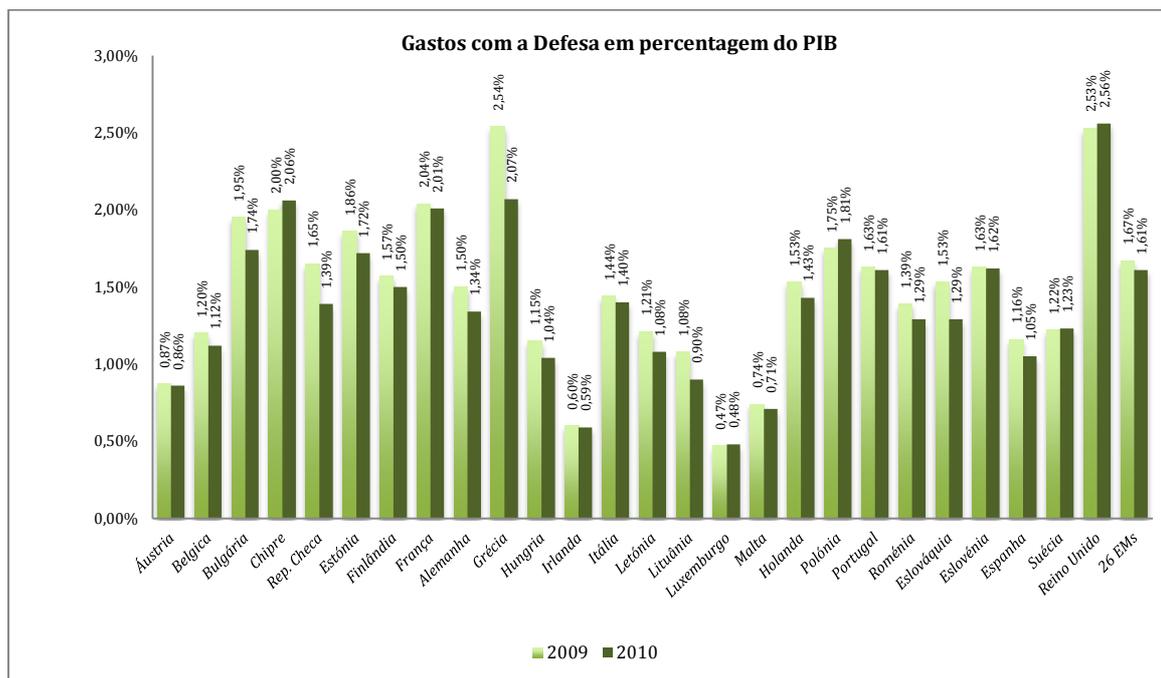
⁴⁵⁵ Este mesmo estudo indica que o lançamento do Euro coincidiu com a crise da “bolha dot-com”, o que originou que os governos com menos verbas disponíveis provenientes das quebras com as receitas fiscais, efetuassem obrigatoriamente cortes orçamentais para conseguirem cumprir os critérios de convergência. Foi nesta sequência que a própria Alemanha viu os seus gastos com a Defesa decrescerem.

Para um melhor entendimento do decréscimo com os gastos da defesa, segundo dados do *International Institute for Strategic Studies*, os treze estados europeus da NATO em 1985, ainda em período de guerra fria alocavam cerca de 3,42 % do seu PIB à defesa. Em 1995 os países Europeus reduziram para uma média de 2,17% e em 2006 este numero já não ultrapassava 1,77%. Dos dados mais recentes que dispomos, da AED, estes números conheceram ainda um decréscimo maior, em 2009 a percentagem do PIB dos 26 estados-membros da AED cifrava-se nos 1,52% e em 2010, já só correspondia a 1,37% do PIB. Estes números são de extrema importância, não só pela dimensão da economia europeia, mas também reveladores do tipo de investimento que os estados-membros estão dispostos a fazer para o desenvolvimento da vertente militar da PCSD e no tipo de ator que se pretende assumir no futuro.

Apenas quatro Estados-membros excederam os 2% do orçamento para a defesa, critério estabelecido pela NATO⁴⁵⁶: Chipre, França, Grécia e Reino Unido. Três dos países principais na industria da defesa (Alemanha, Espanha e Suécia) estão abaixo da média na tabela. A Áustria, Irlanda, a Lituânia, o Luxemburgo e Malta nem sequer chegam ao 1%, como se pode observar no **gráfico 5**.

⁴⁵⁶ Apesar deste critério, a maior parte dos países da Aliança Atlântica não o cumpre de facto.

Gráfico 5 – Gastos com a Defesa em Percentagem do PIB



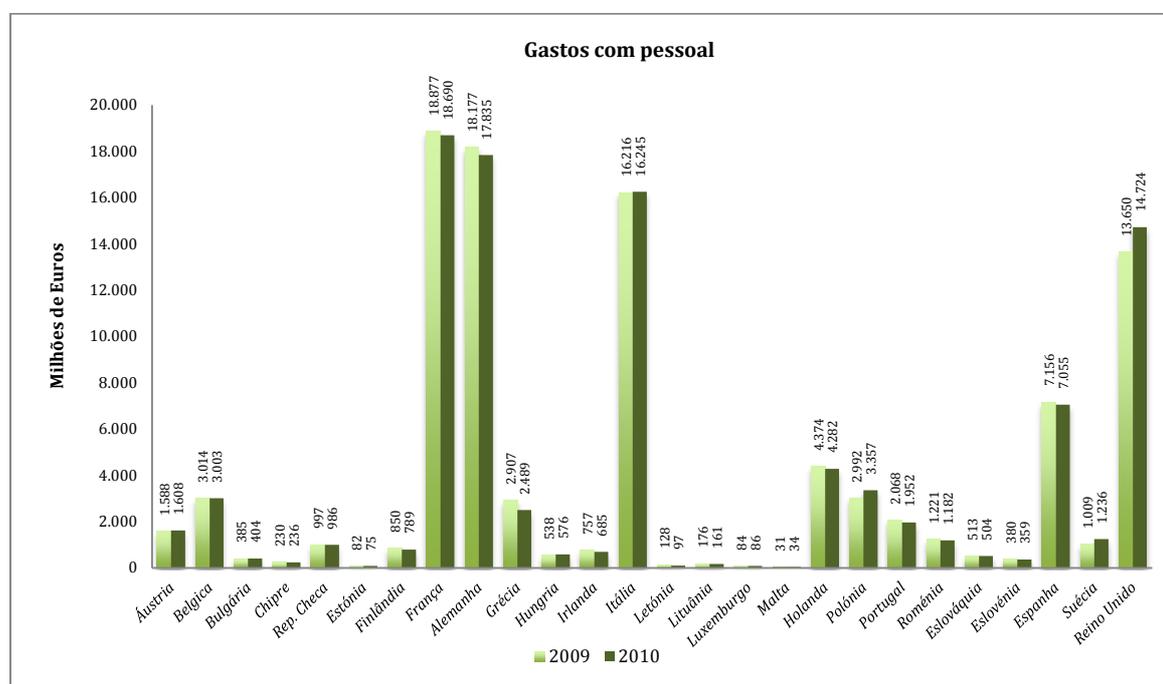
Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

Convém contudo ressaltar que maiores gastos com a despesa militar não traduzem obrigatoriamente mais capacidades, quer para o Estado-membro quer para a atuação da UE. As capacidades vão muito além do simples valor bruto alocado, pois dependem diretamente da eficiência com que os mesmos fundos foram aplicados. No início do desenvolvimento da PCSD, os gastos de cada estado-membro com a defesa encontravam-se muito mais dispersos. Atualmente e dado os valores que se apresentam a eficiência têm de ser a palavra de ordem, para que os poucos recursos de que a UE dispõe não sejam consumidos em duplicações de funções, não trazendo nenhum ganho real ao nível de capacidades para a UE (Silva 2011, 91).

Podemos também avaliar através dos números relativos aos gastos com os militares, que estes se encontram muito aquém do que seria expectável para a UE. Mesmo quando as forças paramilitares são excluídas, a França, Alemanha, a Itália e o Reino Unido mantêm os números mais elevados, com a Bélgica, a Polónia, Grécia e Espanha a constituírem a *segunda fileira* em termos de mão-de-obra. Em alguns países o peso dos custos relativos ao pessoal nos orçamentos da defesa apresenta-se mesmo bastante elevado, como nos casos da Áustria, Bélgica, Chipre, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta e Portugal, como se pode observar no **gráfico 6**.

Estes números encontram-se claramente relacionados. Estes gastos excessivos com os militares poderão ser nefastos, a não ser que sejam adequadamente equipados com os meios para se projectarem a crises distantes, e então operar com segurança e efectivamente. Em conjunto, os europeus dedicam 55% dos seus orçamentos de defesa para a manutenção dos militares, por contraste, os americanos gastam só 20% de seu orçamento no pessoal. Podemos assim afirmar que na grande maioria dos países consome a maior parte dos seus orçamentos da defesa com gastos com o pessoal, recursos que deveriam ser alocados à investigação e desenvolvimento (I&D).

Gráfico 6 – Gastos com o Pessoal

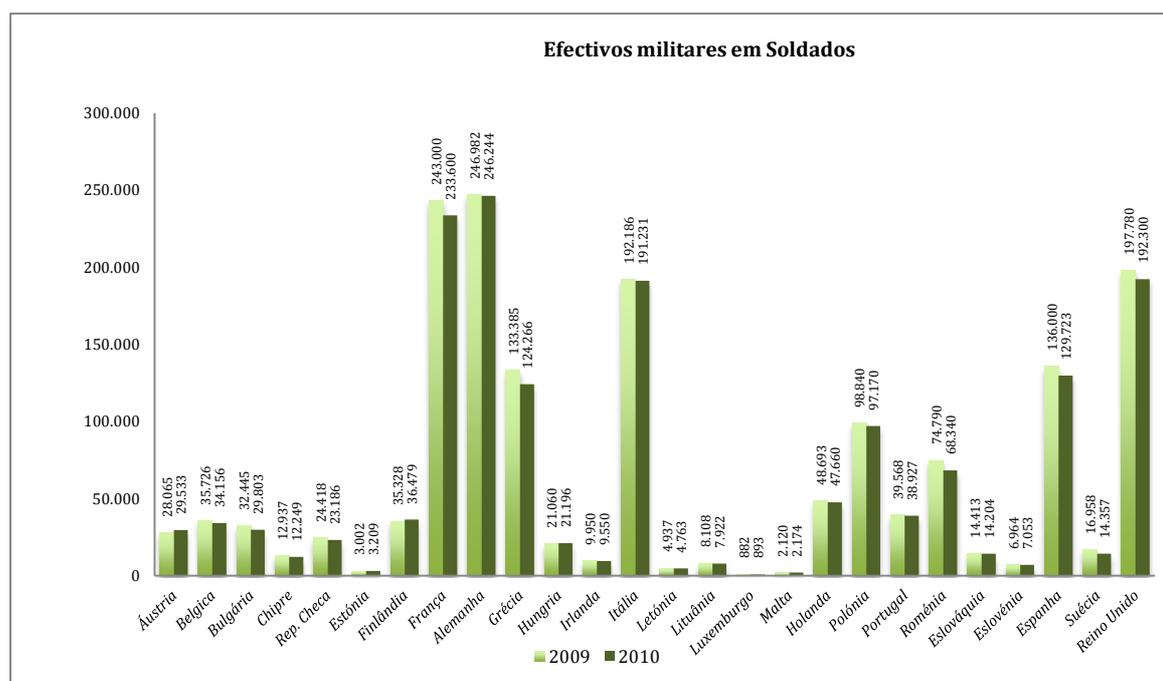


Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

Mas mesmo relativamente ao pessoal, onde é gasta a maior fatia dos orçamentos da defesa na UE, os dados mais recentes de que dispomos, apontam para uma quebra significativa, apresentando-se a Grécia, a Letónia, a Irlanda, a Lituânia, a Estónia, a Finlândia, Portugal e a Eslovénia com uma variação negativa acima dos 5% de 2009 para 2010, como podemos ver no gráfico abaixo. Somente a Suécia, o Reino Unido, a Polónia, Malta, a Hungria e a Bulgária conheceram uma variação da mesma

ordem positiva em período homólogo. O que se explica pelas reduções de efetivos e pela reestruturação das forças armadas que tem sido desenvolvida pelos Estados-membros. Atualmente a UE tem assistido a uma redução paulatina no número de efetivos militares, não só devido à profissionalização das suas forças e ao término na maior parte dos países europeus do serviço militar obrigatório, mas também devido às pressões orçamentais devido à crise económica. Como podemos observar no **Gráfico 7**, a Alemanha a França, o Reino Unido e a Itália são os países que contam atualmente com mais militares, seguindo-se da Grécia e da Espanha, todos estes países contam com mais de 100 000 militares. Nesta análise a clivagem entre os restantes países da UE é ainda mais visível, apresentando-se quase todos os restantes países (excluindo a Polónia e a Roménia) com um número de militares inferior aos 50 000.

Gráfico 7 – Efetivos militares em Soldados



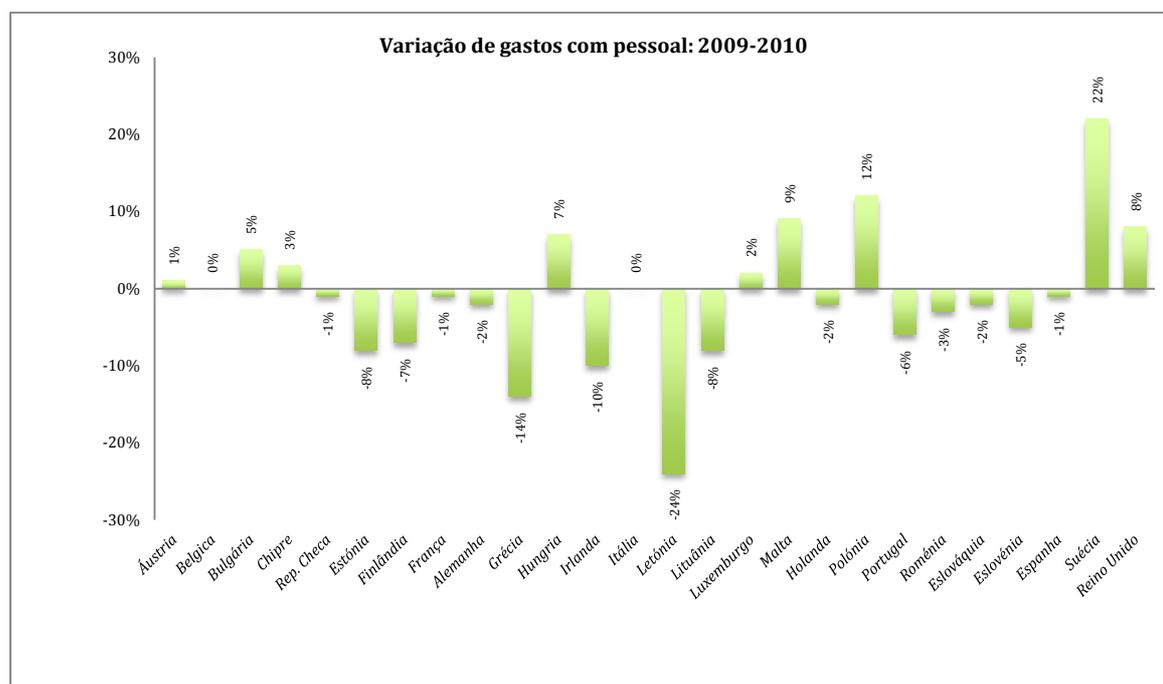
Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

O gráfico ilustrativo da variação de gastos com o pessoal (**Gráfico 8**) vem confirmar a quebra entre 2009 e 2010, em mais de metade dos países comunitários. A Suécia e o Reino Unido são os países que maior investimento fazem por soldado, seguidos pela França e Holanda, e menos previsivelmente, pela Estónia, Eslovénia que se colam à Finlândia, Alemanha e Espanha, no terceiro conjunto de países. Todos

os restantes países, incluindo a Itália, investiam menos de 13 000€ por soldado em 2006. O investimento americano por soldado ultrapassa os 100 000€.

É inútil discutir se o tipo de operações actuais necessita de mais homens do que armas, ou vice-versa. Contudo é importante o reequilíbrio dos gastos, de uma forma sensata e coerente com as reais necessidades da UE. Até porque, como se pode concluir pela análise feita aos números, o mapa de forças projectáveis revela que somente 30% dos militares europeus podem operar fora do território nacional. Pese embora o facto de apenas 10 Estados-membros informarem a ADE relativamente aos seus gastos com a "subcontratação externa", não colocando aí funções como a manutenção das unidades militares.

Gráfico 8 – Variação de Gastos com o pessoal 2009-2010



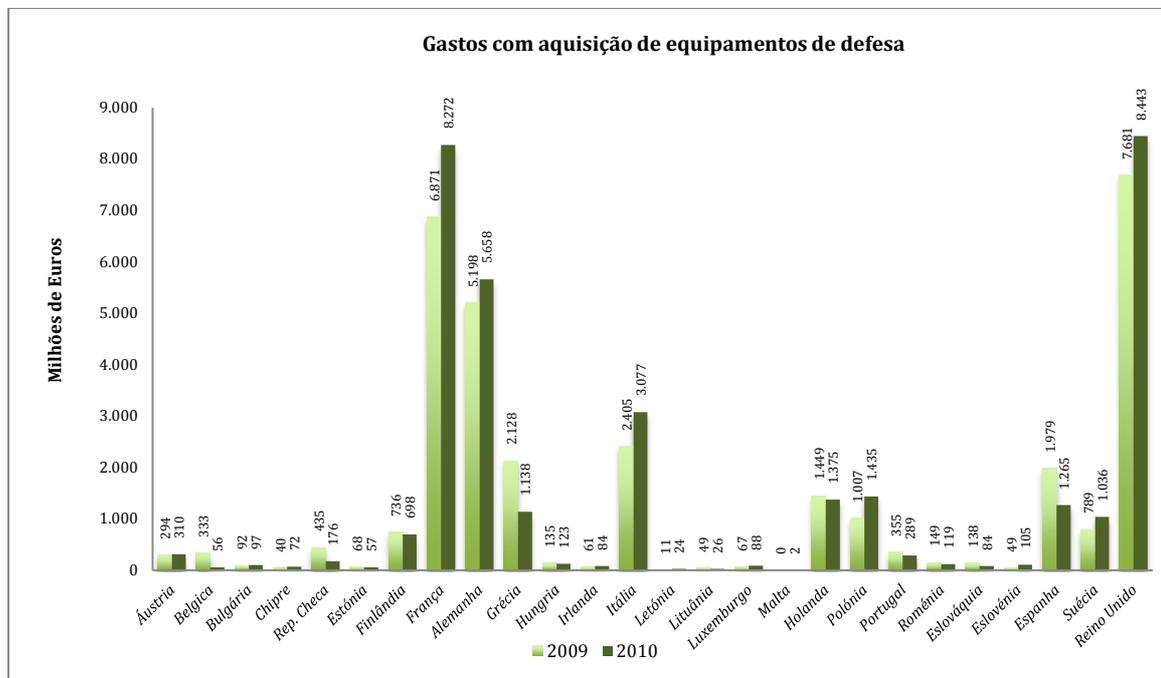
Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

Pode-se também observar uma diminuição nos gastos relativos à aquisição de e equipamento (com a França, a Alemanha, o Reino Unido e a Itália a somarem mais de 75% do total das despesas), como se pode observar nos **Gráficos 9 e 10**, e à investigação e e desenvolvimento (com os dois maiores, Suécia e Reino Unido a

330

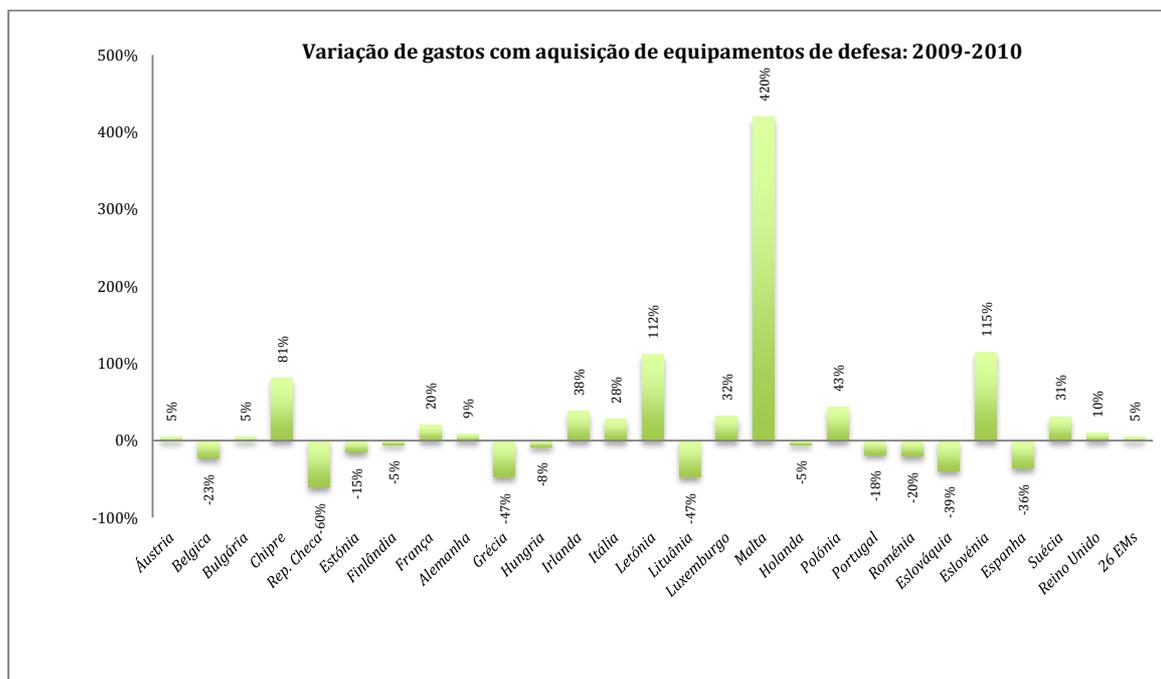
contabilizarem 80%). Inversamente, os EUA gastam cerca de 29% de seu orçamento em investimento (aquisição de armas e pesquisas e desenvolvimento), enquanto europeus canalizam somente 19% das suas verbas para o investimento.

Gráfico 9 – Gastos com a aquisição de equipamentos de Defesa



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

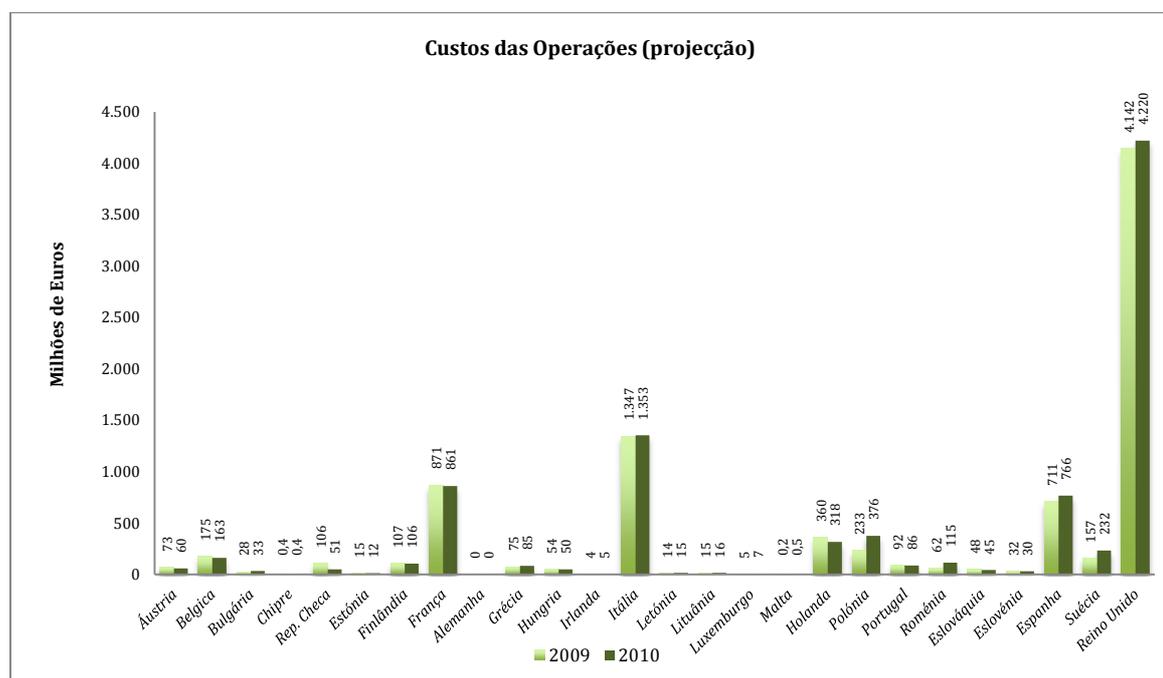
Gráfico 10 – Variação de Gastos com a aquisição de equipamentos de Defesa



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

Relativamente aos custos com as operações (constantes no **Gráfico 11**), observa-se que a capacidade de projeção das forças, é uma vez mais, visível no Reino Unido, a França, somando a Itália e a Espanha têm assumido a maior fatia nas despesas com as operações. Apresentando os restantes países valores bastantes inferiores. Desta análise, poderemos concluir que a maior parte das cooperações reforçadas e das cooperações estruturadas permanentes passarão obrigatoriamente por estes países com maior capacidade financeira de projeção das suas forças.

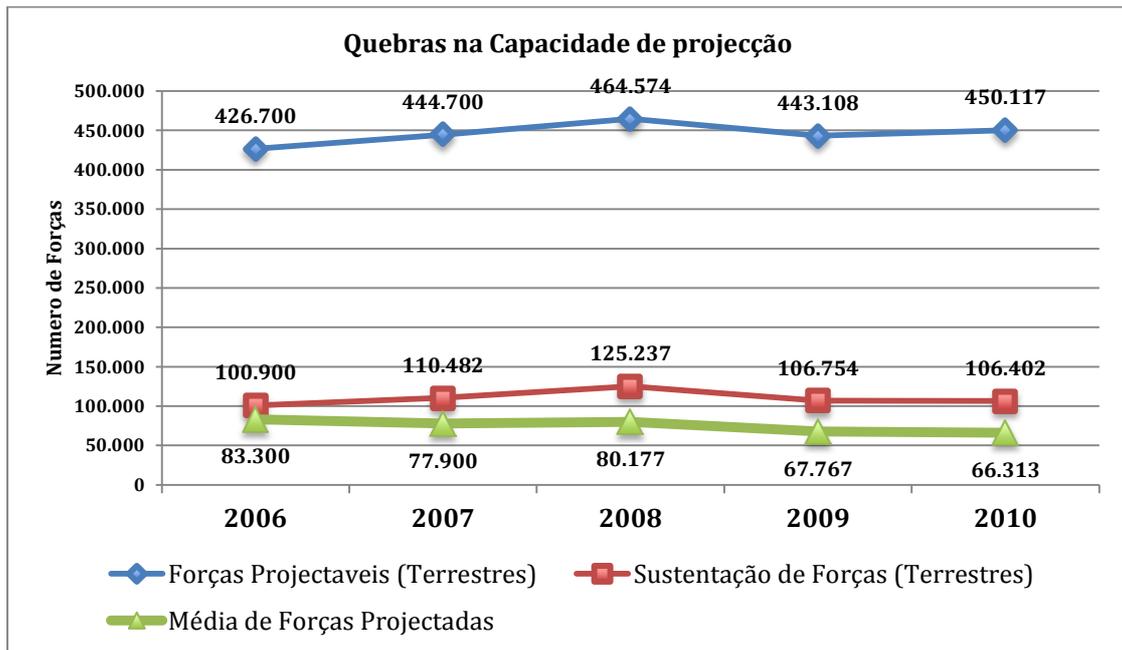
Gráfico 11 – Custos das Operações



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

A UE contava em 2006 com cerca de 2 milhões de militares dos seus 27 Estados-membros, e somente 5% estavam empenhados em operações militares, apesar dos gastos ascenderem a 204 mil milhões de euros (International Institute for Strategic Studies, 2008, p. 6). Na verdade, a capacidade de projeção, por parte da UE conheceu um aumento substancial em 2007 e 2008, contudo esta mesma capacidade sofreu um ligeiro decréscimo, somente contrariado pela projeção de forças terrestres, em 2009 e 2010, como se observa no Gráfico 12 e 13.

Gráfico 12 – Quebras na Capacidade de Projecção



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa Disponível no site: www.eda.europa.eu

Avaliando o conjuntos dos Estados-membros e os dados constantes no gráfico 12, conclui-se que os europeus deverão re-afetar e reconduzir as gastos com os militares para equipar, modernizar os suas forças, bem como para a investigação e desenvolvimento neste campo (como de fato a revisão de defesa francesa confirmou). Uma medida imperfeita mas indicativa de progresso nesta consideração é investimento por soldado.

Os dados apresentados nos gráficos revelam-nos três critério importantes – quais os Estados-membros que estão realmente preparados *para pagar* pela defesa, arriscar as vidas dos seus jovens e investir na modernização da defesa. Naturalmente, poderemos assistir nos anos vindouros, e também graças às turbulências dos mercados e imprevisibilidade do que será a UE, a flutuações nestes capítulos. Não obstante, a supremacia do Reino Unido e da França nestas matérias, são de forma previsivelmente óbvias⁴⁵⁷.

A Alemanha e a Itália são dois países que é expectável que venham a desempenhar um papel mais proeminente na PCSD. A Alemanha apesar do gasto com

⁴⁵⁷ É talvez mais inesperado ver a Holanda e a Suécia a aproximarem-se de Inglaterra e França. Ambos possuem forças armadas bem equipadas e seus altos níveis de investimento por soldado refletem a modernização empreendida na defesa nos últimos anos. Para a Suécia, isso envolveu uma mudança fundamental na estratégia nacional de defesa da neutralidade armada do último século a um novo foco em operações multinacionais – e novas recomendações da Comissão nacional de Defesa propõem duplicar o "nível de ambição" para operações internacionais, por parte da Suécia.

a defesa em comparação com o PIB ser baixo, tem revelado o seu compromisso com as missões no estrangeiro. A Itália revela-se um caso paradigmático da má gestão da sua política de defesa, porque, e apesar de apresentar níveis de despesa e de empenhamento dos seus militares em vários tipos de operações, os níveis de investimento sugerem a necessidade para reforma de defesa mais radical.

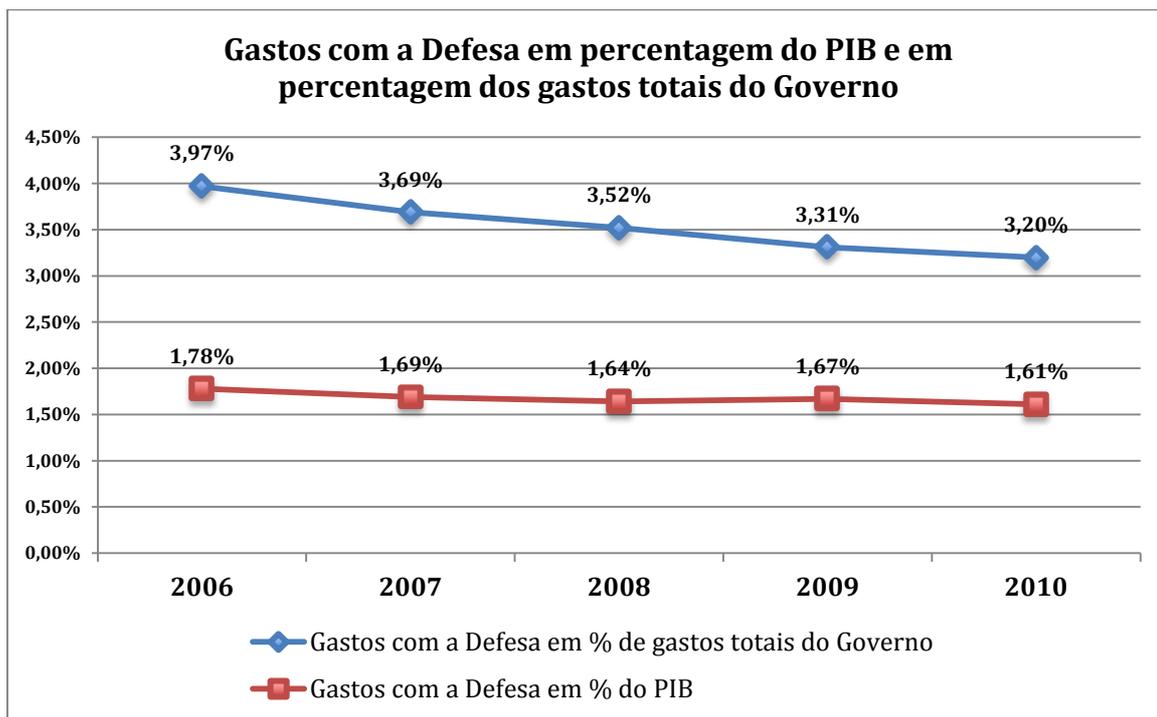
Outro país-membro a reter será Espanha. O registo espanhol em disposições e investimento confirma a tendência de anos recentes para dar prioridade crescente à indústria doméstica sobre uso das forças armadas (Martín e Lagoa 2007, 408).

Observa-se também a importância crescente que terão os novos membros da Europa central e de Leste, os últimos a aderirem à União Europeia. A Estónia e a Eslovénia, bem como a Roménia e a Eslováquia encontram-se relativamente bem posicionados. A Estónia apresenta-se mesmo como o segundo país com a maior percentagem de militares projetáveis. Com as suas economias com um rápido crescimento, a interdependência com os restantes países da UE, e os seus arsenais ultrapassados do Ex-Pacto de Varsóvia, quase todos os Estados-membros do ex-bloco Soviético entendem, e estão prontos a agir na lógica de integração de defesa europeia.

Esta análise, embora indicativa, não deve ser usada como base para um processo de selecção dos países com maior peso na defesa Europeia. Primeiro, porque é retrospectiva – ilustra somente o desenvolvimento das capacidades dos Estados-membros até ao momento, e nada podemos aferir das expectativas futuras nesta matéria. Como reafirma o Tratado de Lisboa não se trata de recompensar esforços anteriores mas incentivar melhorias futuras, de acordo com o art. 42º (3), *os Estados-Membros comprometem-se a melhorar progressivamente as suas militares*.

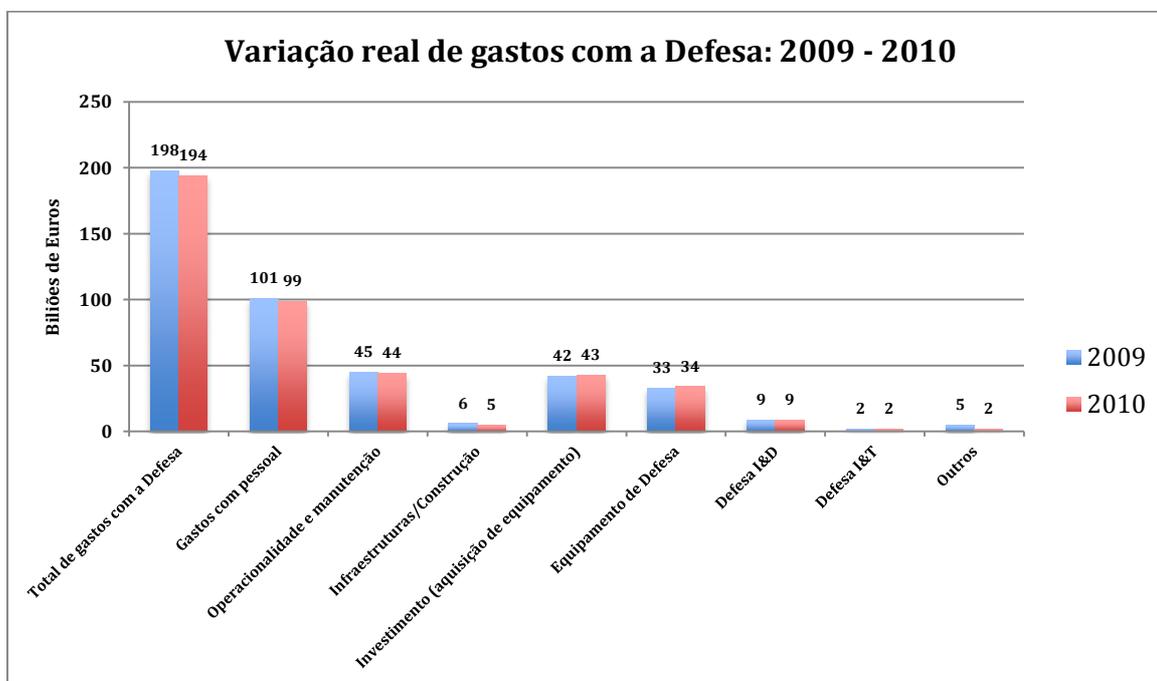
Em segundo lugar, estas medidas particulares, embora importantes, nada nos dizem sobre a prontidão dos estados em trabalhar conjuntamente, nem relativamente à sua cooperação quanto a esforços e recursos. Com efeito, não existe nenhuma fórmula estatística de medir o compromisso político, nem a boa vontade subjacente – ou a falta dela – em trabalhar com êxito na PCSD, necessariamente com uma necessidade de contrariar a redução os gastos com a defesa em percentagem do PIB da UE, ilustrado pelo **gráfico 13 e 14**.

Gráfico 13 - Gastos com a Defesa em percentagem do PIB e em percentagem dos gastos totais do Governo



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa

Gráfico 14 – Variação Real de Gastos com a Defesa



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa

As indústrias de defesa europeias têm também perdido competitividade devido à falta de investimento na investigação e desenvolvimento baixas taxas de aquisição de material e um elevado protecionismo nos mercados externos. A única forma da UE quebrar esta corrente será aumentar os seus gastos na defesa para níveis comparados com os EUA, Rússia ou China. O que parece muito improvável para Asle Toje (2010, 70). Segundo o autor, apesar das deficiências no “hardware” militar e no treino dos militares europeus, não é de esperar um aumento das despesa e investimento da defesa Europeia a médio prazo, a não ser que surja uma ameaça clara e efectiva. Contudo actualmente parece evidente que a UE se encontra num processo de redefinição das suas prioridades militares e devido à crise económica no seio da União, se encontra comprometida em avaliar melhor o seu orçamento com a defesa de forma a gastar o dinheiro disponível de forma mais eficiente.

No clima económico actual, a mutualização e partilha de capacidades militares, baseada no Tratado de Lisboa, tornou-se ainda mais importante. "Temos de nos organizar de forma diferente," disse o General Håkan Syrén, Presidente do Comité Militar. O objectivo é encontrar soluções mais inteligentes e poupar dinheiro desenvolvendo e mantendo as capacidades de forma conjunta.

1.3. Desenvolvimento da Indústria da Defesa

Uma das principais questões relacionadas diretamente com a avaliação do desenvolvimento das capacidades militares da UE é sem dúvida a base industrial e tecnológica da defesa na Europa. Como já tivemos oportunidade de observar, com a redução dos orçamentos para a Defesa, conjugado com o acréscimo com as despesas com o pessoal, tem-se assistido a uma redução da procura de armamento e consequentemente menos investimento por parte dos próprios estados-membros na I&D. Cumpre-me sublinhar uma vez mais o papel intergovernamental e o peso dos Estados no desenvolvimento desta indústria. Como sabemos, a aquisição de material militar é feita exclusivamente por parte dos Estados, como tal esta indústria tem um número limitado de clientes, bem como de empresas. Desta forma e da análise efectuada podemos afirmar que a base industrial de defesa europeia está longe de ser a ideal dadas as expectativas que a própria PCSD depositou neste sector. Existem

336

ainda muitas barreiras protecionistas alicerçadas na própria segurança nacional e apesar da Comissão Europeia ter iniciado um programa de remoção de barreiras diversas áreas, o artigo 346º exclui os equipamentos de Defesa nas directivas Europeias⁴⁵⁸, o que tem de certa forma permitido a manutenção do status quo das indústrias de defesa europeias. A este respeito, o próprio Parlamento Europeu tem reafirmado a posição da Comissão nestas matérias, tenho defendido a total abolição do anterior art. 296º do TUE, num estudo de 2006 por considerar que o mesmo estava completamente ultrapassado em termos de política de defesa, dada a cooperação entre os Estados-membros (Kuechle 2006, 7) Apesar destas condicionantes, a AED tem também aqui tido um papel assinalável, nomeadamente através da criação de um Código de Conduta voluntário, com o qual se pretende estabelecer um Código de conduta aberto e competitivo no seio da União⁴⁵⁹ e através da criação de uma base industrial e tecnológica de Defesa Europeia (European Defense Technological and Industrial Base – EDTIB)⁴⁶⁰. Ambos os instrumentos têm como principal objectivo uma reforma do sector da defesa e paralelamente a abertura dos mercados, que se encontram muito fragmentados e sem competitividade. Da análise efectuada, pode-se observar que tal como nenhum país tem capacidade de atuação ou projecção de forças sozinho, também nenhum país tem isoladamente capacidade para comprar ou produzir todo o equipamento militar indispensável. Como foi referido em 2008 na “Declaration on strengthening capabilities”, o desafio nos próximos anos ao nível do desenvolvimento de capacidades consistirá na articulação e no esforço partilhado, tendo em linha de conta as restrições orçamentais para esta área. Com esta lógica subjacente os governos dos estados-membros têm vindo a colaborar cada vez mais no desenvolvimento de programas multinacionais ao nível da indústria da defesa e nos seus equipamentos. O próprio desenvolvimento de equipamentos comuns poderá beneficiar no processo de tomada de decisão e na própria missão internacional conjunta. Como sabemos, a maioria dos estados-membros só executam operações

⁴⁵⁸ Segundo o artigo 346º do Tratado de Lisboa “As disposições dos Tratados não prejudicam a aplicação das seguintes regras:

- a) Nenhum Estado-Membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança;
- b) Qualquer Estado-Membro pode tomar as medidas que considere necessárias à protecção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra; tais medidas não devem alterar as condições de concorrência no mercado interno no que diz respeito aos produtos não destinados a fins especificamente militares.

⁴⁵⁹ Este Código de conduta foi aprovado a 21 de Novembro de 2005 e pode ser consultado <http://www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf>

⁴⁶⁰ Este instrumento de 2009 tem como principal objectivo “to obtain an in-depth understanding of consequences on the industry structure of the Europeanisation of the defence-related industries and markets. This study should also allow better understanding of the reasons for support and resistance to initiatives envisaged by the Commission and / or the European Defence Agency” http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/edem_final_report_en.pdf

militares como parte de uma coligação multinacional ou inseridos no quadro das obrigações internacionais respetivas, o que requer obrigatoriamente uma maior interoperabilidade. Contudo, os programas de aquisição de equipamento têm refletido as prioridades nacionais de cada estado-membro e por vezes negligenciado as reais necessidades europeias. Em 2007 os estados-membros gastaram aproximadamente 32 biliões em aquisição de equipamento, e menos de um quarto deste foi alocado a equipamento conjunto, unicamente 6 biliões de euros. Dos cerca de 41 programas de aquisição na Europa, apenas 11 se referem a programas multinacionais, o que reflete o enorme desperdício que existe também no desenvolvimento das capacidades militares no seio da UE⁴⁶¹. O resultado desta fragmentação nacional é uma duplicação do desenvolvimento e produção e padrões diferentes de equipamento. Esta fragmentação também retarda o desenvolvimento de sistemas de apoio logísticos comuns e diminui interoperabilidade militar⁴⁶².

Para além destas deficiências, a base industrial de Defesa Europeia depara-se ainda com as enormes assimetrias entre os estados-membros bastante visíveis neste sector. Em termos gerais podemos afirmar que os países com uma indústria significativa de defesa têm uma maior probabilidade de participar em programas de cooperação entre eles do que os países que não têm esta base industrial nem se apresentam como grandes consumidores. Os seis principais países europeus produtores de armamento, a Grã-Bretanha, a França, a Alemanha, a Itália, a Espanha, e a Suécia) explicam mais de 90 % de produção de equipamento de defesa na UE. Isto demonstra que os países europeus continuam a ser preferencialmente consumidores do que fabricantes de equipamentos de defesa, embora muitos países europeus sejam fabricantes de algumas componentes. Cumpre ainda referir, as dificuldades que a indústria de defesa tem que enfrentar na UE com vista a harmonizar os requisitos de procura. Muitas vezes as empresas tem de produzir um modelo específico para cada Estado-membro.

⁴⁶¹ Existe por exemplo, 23 programas separados para o mesmo tipo de equipamento de viaturas de combate.

⁴⁶² O que acontece na UE é que os vários Estados-membros não só compram o mesmo tipo de equipamento, como também investem ao nível de I&D no mesmo tipo de capacidades. Um Estudo da Comissão Europeia de 2005 no qual se comparava os programas europeu e americano de aquisição militar demonstrou as enormes deficiências da UE. Os governos da UE gastavam coletivamente cerca de 30 biliões de euros por ano em aproximadamente 89 programas de equipamento; os EUA gastavam muito mais, cerca de 83 biliões de euros anualmente, em apenas 27 projetos. Por outras palavras, os governos da UE coletivamente gastavam somente cerca de um terço o que os EUA gastavam em aquisição de equipamento – em três vezes mais programas, observando-se uma diluição e fragmentação dos já poucos recursos destinados a este sector. Comissão Europeia. 2005 UNISYS, Final report of the study: 'Evaluation of the Common Initiative in the context of the Intra-EU Transfers of Defence Goods', Bruxelas: Comissão Europeia.

A Revolução nos Assuntos Militares (RMA) iniciada desde a década de noventa conduziu a uma profunda metamorfose na indústria de defesa⁴⁶³. A Revolução tecnológica começou a ser aplicada aos equipamentos militares, nomeadamente aos sistemas de vigilância, aos armamentos, a novos sistemas integrados de comando e controlo alteraria não só o combate, provocando uma maior letalidade, precisão, eficácia e menos duradouro, como também operaria em grande medida uma revolução na I&D nestas matérias. È de referir que a Revolução nos assuntos militares apresentava-se particularmente atrativa para os países europeus, que no início do desenvolvimento da sua PCSD viram aqui uma janela de oportunidade para poderem reduzir as suas lacunas em termos de capacidades com muito menos dinheiro. O desenvolvimento desta novas tecnologias poderá criar na Europa uma tendência para a cooperação continuada entre os estados-membros e o intercâmbio entre o domínio civil e as indústrias de defesa e a criação de parcerias de dupla aplicação, aumentando assim os próprios recursos disponíveis para a I&D, dado que não se limita ao uso exclusivo militar⁴⁶⁴

2. Capacidades Civis

A análise do desenvolvimento das capacidades civis da UE não poderá distanciar-se da evolução da UE enquanto ator fundamental de *soft power*, na gestão de crises no domínio das relações internacionais. A UE, encontra-se numa posição privilegiada para as atuais missões de gestão de crises pautadas por uma maior complexidade e necessidade de vários instrumentos, nomeadamente económicos, políticos, militares e civis. Cumpre-me sublinhar que a própria conceptualização de “gestão civil de crises é um conceito de construção europeia”⁴⁶⁵. Apesar da noção da

⁴⁶³ A expressão RMA (Revolution in Military Affairs) surgiu nos meios militares a partir de preocupações com o Antigo Pacto de Varsóvia, com a mudança qualitativa que se estava a operar no Ocidente na década de oitenta. Os desenvolvimentos no campo tecnológico deixam de se virar para os conflitos de alta intensidade e são redireccionados para os conflitos de média e pequena intensidade. A Revolução Militar que alguns autores afirmam encontrar-se em curso, desenvolve-se num contexto internacional muito peculiar, surgindo como a forma possível de recurso à violência militar, dentro de limites éticos, políticos e estratégicos aceitáveis pela comunidade Internacional. A RMA em curso é também uma forma de fazer face às novas ameaças que não têm origem clara, e nem podem ser eliminadas, somente contidas. As guerras actuais nem sempre são entre Estados e mesmo quando o são não são na sua acepção mais clássica, ocorre actualmente uma certa fluidez das fronteiras entre a guerra e a paz. Ambas as situações coexistem na gestão dos actuais conflitos. Por exemplo: Portugal não esteve envolvido em nenhuma guerra nos últimos 15 anos, no entanto, os militares portugueses participaram durante este período em operações em 3 Continentes, sempre inseridos numa coligação. As intervenções militares são cada vez mais entendidas como uma forma de defesa de valores básicos da sociedade democrática, não tolerando por isso um número elevado de baixas. Para uma melhor descrição da RMA vide: Boot, Max. 2006. *War made new: technology, warfare, and the course of history, 1500 to today*. London: Gotham Books.

⁴⁶⁴ A este propósito convém referir que a própria Internet nasceu da adaptação civil de uma tecnologia desenvolvida com fins militares.

⁴⁶⁵ Cfr: Dwan, Renata. 2004. *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*. The Centre for the Study of Global Governance. London: LSE. Disponível no site:

gestão de crises civil por parte da UE ser ambígua e não encontrar uma definição concreta nos documentos oficiais da UE, uma análise sobre o tema permite-nos definir a gestão civil de crises como *a intervenção por pessoal não militar numa situação de crise que poderá ser violenta ou não violenta, com a intenção de prevenir a escalada da crise e facilitar a sua resolução*. A construção da PCSD foi alicerçada em princípios civis, segundo o art. 21º (2) do TFUE a Política Externa da União deverá *consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional; 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 Ata Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas*.

A caracterização da UE como uma potência civil e como um exemplo paradigmático de *soft power* nas relações internacionais tem sido, aliás defendido por vários autores, como já tivemos oportunidade de analisar. Não podemos negligenciar que a gestão civil de crises corresponde ao discurso europeu da abordagem global e holística da segurança e constitui um pilar importante na conceptualização europeia de segurança, edificando o *mainstream* dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a boa governação e o estado de direito em todos os sectores democráticos. Assim sendo, o processo de desenvolvimento de capacidades civis no seio da PCSD tem conhecido nos últimos anos um desenvolvimento considerável fruto da própria experiência acumulada por parte da UE na gestão civil de crises, nos teatros em que tem estado envolvida individualmente ou em quadros multilaterais.

A prioridade relativamente às capacidades civis consistiu também na identificação dos recursos existentes na UE, nomeadamente nos seus estados-membros, como um passo na possível definição de objectivos para a geração de capacidades colectivas. Esta linha seria seguida como objectivo primário no Plano de Acção da Gestão não-militar de Crises adoptado no Conselho Europeu de Helsínquia em Dezembro de 1999, em complemento do documento militar (Conselho Europeu 1999). Este plano continha pela primeira vez um plano de acção para os anos que se

seguiriam⁴⁶⁶. A UE deveria assim fortalecer as sinergias dos recursos nacionais e colectivos para evitar a duplicação de meios e melhorar simultaneamente a performance, mantendo a flexibilidade de cada país contribuinte decidir acerca do emprego dessas capacidades numa crise particular; reforçar e facilitar a cooperação com outras organizações, como a ONU e a OSCE e assegurar a coerência inter-pilar. Para tal os Estados-membros e a UE, deveriam desenvolver uma capacidade de reacção rápida sendo necessário proceder ao inventário dos recursos disponíveis, à criação de uma base de dados que reunisse e partilhasse informação sobre os recursos e capacidades pré-identificados e por último ao estudo que definisse os objectivos concretos em termos quer de número de pessoal necessário quer da rápida projecção (adiantando o número de mais de 200 pessoas em 24 horas). Desta forma, poder-se-á dizer que este plano, desencadeou uma dinâmica na gestão civil de crises através da identificação das áreas prioritárias de atuação da união, definindo objectivos, registando os compromissos nacionais e propondo o desenvolvimento de uma nova doutrina estratégica de União englobando também a componente civil e assumindo o desejo de se dotar de capacidades civis que

Em junho de 2000, no Conselho de Santa Maria da Feira, a dimensão civil do aparelho de gestão de crises da PCSD ganhou um novo impulso, através da criação de mecanismos concretos fora do espectro militar, como unidades de polícia, elementos judiciais, elementos da administração pública e da proteção civil.⁴⁶⁷ O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira considerou, aliás, haver a necessidade de criar um conjunto de domínios civis da gestão de crises (Conselho Europeu 2000). Nomeadamente, no que concerne à prevenção da erupção ou a escalada de conflitos, à consolidação da paz e da estabilidade interna em períodos de transição e à garantia da complementaridade entre os aspectos civil e militar da gestão de crises abrangendo a totalidade das missões de Petersberg⁴⁶⁸. Este reforço das capacidades civis da UE deveria dar à organização os meios adequados para lidar com diferentes crises em que

⁴⁶⁶ Presidency Report on non-military crisis management of the European Union, Annex 2 to Annex IV to the Presidency Conclusions, European Council, Helsinki, 10-11 December 1999. In Maartje Rutten (ed.), 'From Saint Malo to Nice. European Defence: Core documents, vol. I', *Chailot Paper* no. 47, EU Institute for Security Studies, Paris, May 2001, pp. 89-91.

⁴⁶⁷ O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira definiu quatro domínios prioritários para as intervenções no domínio da gestão civil de crises: a polícia, o Estado de direito, a proteção civil e a administração civil. Estes domínios dizem respeito a um leque muito vasto de intervenções no domínio da gestão civil de crises, para as quais a Comunidade tem manifesta competência, e que abrange, por exemplo, as trocas comerciais, os incentivos económicos, as intervenções de carácter humanitário, as ações de reabilitação e o reforço institucional. Para muitas das ações que poderiam ser contempladas no âmbito dos quatro domínios prioritários definidos em Santa Maria da Feira, a Comunidade possui não só a competência necessária, como também conhecimentos técnicos válidos. Presidency Report on strengthening the Common European Security and Defence Policy, Annex I to the Presidency Conclusions, European Council, Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000. *Ibid.*, pp. 120-39.

⁴⁶⁸ Isto aplica-se a toda a gama de instrumentos de que dispomos para a gestão de crises e prevenção de conflitos, incluindo atividades de natureza política, diplomática, civil e militar, comercial e em matéria de desenvolvimento.

o grau de complexidade e as diferentes fases necessitam cada vez mais de uma coordenação entre os meios civis e militares⁴⁶⁹. A própria EES reconheceu a necessidade das capacidades civis para a negociação e a própria abordagem às novas ameaças com que a UE se vê atualmente confrontada, apresentando-se os instrumentos de *soft power* como uma das principais ferramentas de gestão de crises a longo-prazo⁴⁷⁰. Apesar de reconhecida esta imprescindibilidade dos instrumentos civis na gestão de crises, a UE não possui, ainda, uma Estratégia de gestão civil de crises, e o planeamento das operações civis tem sido pautado por uma abordagem *ad hoc* e casuística com base nos modelos militares e dos *learned processes* originando a criação de sinergias entre os diferentes campos de ação, nomeadamente a prevenção de conflitos, a construção da paz a estabilização pós-conflito e o desenvolvimento necessário.

Segundo os objetivos delineados em Santa Maria da Feira, que deveriam ser alcançados em 2003, supunham a disponibilização de 5000 polícias para missões civis no âmbito da PCSD, incluindo uma força de 1400 mobilizáveis num espaço de 30 dias, 600 juizes, proscutores e oficiais prisionais para o Estado de Direito; 550 especialistas para a administração civil; 600 profissionais de proteção civil, que seriam coadjuvados com 4500 membros que constituiriam duas equipas de intervenção de rápida projeção; e por último 500 profissionais para a Monitorização. Estes objetivos ambiciosos depressa se revelaram insuficientes para suprimir as maiores necessidades de resposta com as quais a UE se confrontava. As próprias negociações em Nice apontavam claramente para a necessidade de serem criadas sinergias entre as missões policiais e as missões de Estado de Direito. Os objetivos para as missões da UE de Estado de Direito, administração civil e a proteção civil seriam definidas no Conselho Europeu de Gotemburgo a 15 e 16 de Junho⁴⁷¹. Das Conclusões do Conselho, observa-se o comprometimentos do estados-membros em fornecer 200

⁴⁶⁹ Segundo o art. 43º (1) do TFUE estas missões incluem “as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território.

⁴⁷⁰ “Precisamos de maior capacidade para concentrar todos os recursos civis necessários em situações de crise e de rescaldo de crises”.

⁴⁷¹ O Conselho Europeu subscreveu o Programa da UE para a Prevenção de Conflitos Violentos que aperfeiçoará a capacidade da União para desenvolver um mecanismo coerente de alerta precoce, análise e acção. A prevenção de conflitos é um dos objetivos primordiais das relações externas da União e deverá ser integrada em todos os seus aspectos pertinentes, incluindo a política europeia de segurança e defesa, a cooperação para o desenvolvimento e o comércio

especialistas para o Estado de Direito, nomeadamente juízes e polícias e ainda equipas de intervenção de proteção civil de cerca de 2000 pessoas até 2003⁴⁷². Sobre as questões policiais foi ainda traçado um Plano de Ação focado na necessidade de desenvolvimento das suas capacidades para o planeamento e condução das operações policiais (estratégicas e operacionais), culminando no estabelecimento de uma Unidade de Polícia no Conselho do Secretariado ainda nesse ano. As conferências sobre as capacidades militares e de polícia que se realizaram em Bruxelas a 19 de Novembro de 2001, e na Primavera de 2002 constituíram também um importante passo no sentido da construção das capacidades militares e civis da União, permitiram registar progressos, tendo a Presidência Dinamarquesa concluído que os objectivos estabelecidos em 2001 nas áreas prioritárias tinham sido alcançados e mesmo superados pelas elevadas contribuições nacionais⁴⁷³. Contudo, nem tudo foram boas notícias, ambas as Conferências referiram a necessidade de um maior reforço das estruturas de planeamento para a gestão civil de crises dentro do Secretariado do Conselho. Esta urgência tornava-se ainda mais importante quando a PESC preparava-se, nas palavras de Giovanni Grevi e Daniel Keohane, “*was moving from words to deeds*”⁴⁷⁴. Assim, e paralelamente ao lançamento da segunda Missão Civil da UE, EUPOL Proxima in FYROM, os estados-membros voltariam a comprometer-se com a partilha de 248 especialistas de administração civil. Também a Comissão e o Conselho acompanhando estes desenvolvimentos adoptaram uma Declaração Conjunta sobre situações de gestão de crises⁴⁷⁵.

O final de 2003 marcaria definitivamente uma nova abordagem da UE às missões civis de gestão de crises, no contexto da PCSD. Depois da aprovação do Plano de Ação de Helsínquia, os estados-membros, voltam a comprometer-se, desta vez, nominalmente com objectivos quantitativos anteriormente delineados em Santa Maria da Feira, estabelecendo bases de dados para a identificação de pessoal civil disponível para missões de polícia e de Estado de Direito, a criação da Unidade de Polícia, e a adopção pelo COPS dos Conceitos estruturantes de todo o espectro de missões civis da UE, estabelecendo as modalidades de cooperação com outros atores

⁴⁷² Não foram, porém, apresentados números .

⁴⁷³ Ministerial declaration adopted by the Civilian Crisis Management Capability Conference on 19 November 2002, in annex to the Conclusions of the General Affairs and External Relations Council, Brussels, 19 November 2002. In Jean-Yves Haine (ed.), ‘From Laeken to Copenhagen. European defence: Core documents, vol. III,’ *Chaillot Paper* no. 57, EU Institute for Security Studies, Paris, February 2003, pp. 145-146.

⁴⁷⁴ Torna-se também importante referir que a Missão de Polícia da UE na Bósnia Herzegovina iria começar a 1 de Janeiro de 2003

⁴⁷⁵ Esta ação conjunta direccionava-se principalmente para a resposta às catástrofes naturais e humanas.

exógenos, nomeadamente a OCSE e a ONU e outros países que apresentassem volição em contribuir em algumas áreas. Este período seria ainda marcado pela Adopção da EES e pelo alargamento da UE a Leste, que representaram não só novas capacidades para a União Europeia, mas a experiência de países que tinham completado um longo processo de reforma política e reconstrução económica, social, e institucional. Relativamente às novas capacidades que estes países poderiam oferecer à UE, a *Civilian Capabilities Commitment Conference*, realizada em Bruxelas a 22 de Novembro de 2004, reviu os compromissos nacionais voluntários, apresentando novos índices claramente favoráveis à UE⁴⁷⁶ e marcaria uma nova abordagem integrada às missões de gestão de crises, defendendo a articulação entre os instrumentos civis e militares. Já em junho de 2004, no seguimento dos desenvolvimentos institucionais e das lições aprendidas nos teatros de operações onde a UE se encontrava foi adoptado o Plano de Ação para os Aspectos Civis da PESC. O culminar deste processo seria a aprovação do Objectivo Global Civil 2008, pelo Conselho Europeu de Bruxelas a 17 de Dezembro de 2004. Estes três documentos viriam provocar uma alteração substancial no paradigma da gestão civil de crises por parte da UE, confirmando desde logo, que a gestão civil de crises deveria constituir uma componente essencial da política externa da União.

A UE deveria, segundo o Objetivo Global, utilizar de forma coerente e integrada os instrumentos comunitários e os instrumentos civis de gestão de crises no âmbito da PCSD, de forma a conseguir responder eficazmente aos seis sectores considerados prioritários, nomeadamente a polícia, o Estado de Direito, a Administração Civil, a proteção Civil, as missões de observação, e o apoio aos representantes Especiais da União Europeia. O documento destaca ainda que a União Europeia deve estar em condições de contribuir para a Reforma do Sector de Segurança e apoiar os processos de desarmamento, desmobilização e reinserção. A UE deveria assim desenvolver dispositivos integrados e variáveis de gestão civil de crises que respondessem às necessidades específicas *in situ*, e que contribuíssem para

⁴⁷⁶ Nesse documento pode ler-se que “Ministers welcomed the capabilities of the 10 new Member States in the area of civilian crisis management. These provide the EU with an important added value given the specific expertise the new Member States have made available. Ministers confirmed that Member states’ voluntary commitments are now 5761 in the area of police, 631 for rule of law, 562 for civilian administration and 4988 for civil protection. With these commitments, Member States have well exceeded the concrete targets set by the European Council. Ministers also stressed the importance of real availability and deployability of committed personnel resources with the right level of skills and experience.

o reforço das instituições locais por meio de aconselhamento, acessoria, formação ações de seguimento e missões de substituição. Neste documento, encontrava-se, ainda, plasmada a necessidade da UE ser capaz de realizar simultaneamente várias operações de gestão de crises, no âmbito da PCSD, as quais deveriam compreender pelo menos uma grande missão civil de substituição, num curto prazo e num ambiente de risco. Empenhando-se os Estados na capacidade de prolongamento da missão e na alta qualificação do pessoal participante da gestão civil de crises. Assim o processo do Objectivo Global 2008 envolvia quatro fases essenciais. Primeiro, a elaboração do planeamento e cenários possíveis. Sublinhando quais as missões que a UE poderia empreender e em que contexto. Segundo, a lista de capacidades necessárias para a prossecução dessas missões, incluindo, o pessoal o equipamento, o planeamento, a logística e o suporte à missão. Terceiro as contribuições voluntárias que os estados-membros estariam dispostos a fornecer, com vista a delinear possíveis necessidades e desenhando o Plano Improvement Capacidades. Por último, deveria ser instituído um sistema para a revisão regular das contribuições nacionais para responder às necessidades sentidas.

O Objectivo Civil Global revela que os compromissos gerais e algo superficiais que os estados-membros tinham assumido para as áreas prioritárias necessitavam de uma abordagem mais pragmática e específica que identificasse com alguma clareza as capacidades. O próprio Objectivo Civil Global 2008 deu alguns passos no sentido de identificar as capacidades necessárias e simultaneamente alargar o próprio alcance das missões civis no âmbito da PCSD. A lista dos requisitos civis de capacidades baseados nos cenários ilustrativos revelou-se fundamental no Objectivo Civil Global 2008 e conheceu um maior aprofundamento com a revisão desta dimensão em Setembro de 2005, aquando da identificação da lista concreta sobre todas as missões civis e sobre cinco cenários diferentes. Esta mesma lista para além da identificação e revisão das capacidades forneceu, como vimos, as bases para compromissos nacionais mais específicos e para identificar as reais necessidades que a UE necessitava neste domínio. No ano de 2007, foi tomado mais um passo no sentido do desenvolvimento das capacidades, o denominado Civilian Capabilities Management Tool (CCTM), que permitiu também uma melhor compreensão das reais capacidades da UE nestas matérias e das necessidades para o futuro.

A fragmentação das competências da gestão civil de crises entre o segundo e o terceiro pilar condicionou de certa forma as respostas da UE. Se por um lado, as

atividades de curto-prazo, relacionadas diretamente com a resposta imediata da UE a uma escalada de crise encontram resposta imediata através dos procedimentos da PCSD, por outro lado os instrumentos comunitários têm sido utilizados para os esforços de reconstrução a longo prazo e desenhados para incluir um largo espectro de mecanismos e de atores. Estes condicionalismos encontram-se também marcados pelo diferente financiamento existente nas respostas, como vimos no capítulo anterior. Contudo, e em nosso entender, mais do que uma dificuldade na resposta à crise, as duas concepções ao dispor da UE, intergovernamentais (no âmbito da PCSD) e “supranacionais” (comunitárias) têm constituído uma mais-valia para a gestão civil de crises, especialmente se se tiver em linha de conta que muitos dos problemas com que algumas áreas intervencionadas se debatem necessitam de uma abordagem global, muitas vezes de resposta imediata e de longo prazo, através da criação de estruturas económicas, políticas e sociais que evitem novamente situações periclitantes. Estas diferenças de resposta e de financiamento foram também acompanhadas na própria diferenciação ao nível institucional. A racionalização da gestão de crises por parte da comunidade iniciou-se em 2001 com a criação da DG AidCo, em janeiro de 2001, com funções de análise e implementação de programas de ajuda e assistência humanitária.

Relativamente aos instrumentos da PCSD é de assinalar os inúmeros progressos desde o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira. Para a articulação dos diferentes instrumentos, foi criado pelo Secretariado do Conselho, como vimos, no capítulo precedente, o Comité para a Gestão civil de crises (CIVCOM), que apesar das funções se encontrarem mais dispersas que o seu congénere militar (CMUE), tem conseguido encontrar com os estados-membros situação de resposta à crise, é certo que muitas vezes casuisticamente. Claro está que as deficiências apontadas nas capacidades civis da UE são também elas de natureza transversal, perpassando as lacunas quer de planeamento quer de pessoal. Relativamente a estas últimas cumpre também sublinhar que os efetivos destacados pelos Estados-membros para os diversos teatros de operações têm enquadramento interno, como policiais, juízes, e muitas vezes a sua projeção para missões no âmbito da PCSD, são sentidas no plano interno. Ver a este respeito o **quadro 10**.

Quadro 10 – Capacidades civis da UE

Polícia	A UE tem como objetivo a capacidade de condução de qualquer operação de cariz policial, desde o aconselhamento/assessoria, assistência e treino de tarefas da substituição da policia local. Os Estados-membros comprometeram-se a implementar a capacidade de projeção de cerca de 5000 agentes, dos quais 1400 em menos de 30 dias.
Fortalecimento do Estado de Direito	O sucesso dos esforços desenvolvidos à escala internacional para reforçar e, se necessário, repor a credibilidade da autoridade policial local, só pode ser atingido se estiver em funcionamento um sistema judicial e penitenciário que sustente as forças policiais. Os Estados-membros comprometeram-se a implementar a projeção de 631 elementos responsáveis por operações de gestão de crises na região (advogados, juízes, guardas-prisionais).
Administração Civil	Quanto à administração civil, foi criada uma <i>pool</i> de especialistas, capazes de cumprir missões de administração civil num contexto de operações de gestão de crises e, se necessário, serem projetados com pouco tempo de pré-aviso. Os Estados-membros comprometeram-se com um total de 565 especialistas.
Proteção Civil	Nesta área, também foi atingido o objetivo que consiste em: <ul style="list-style-type: none"> a) Duas a três equipas de avaliação e/ou coordenação, capazes de serem mobilizadas de dia ou de noite; b) Equipas de intervenção de até 2000 elementos capazes de serem projetados em prazos reduzidos; c) Meios adicionais ou especializados poderão ser despachados de 2 a 7 dias, dependendo das necessidades específicas de cada crise. Os Estados-membros comprometeram-se com 579 especialistas em proteção civil e 4445 elementos para as equipas de intervenção.
Monitorização	A capacidade de monitorização, identificada no Conselho Europeu em Dezembro de 2004, tornou-se uma ferramenta genérica para a prevenção/resolução de conflitos e/ou gestão de crises e/ou Construção da Paz. Uma importante função das missões de monitorização é a contribuição para a “prevenção/presença dissuasora” e também aumentam a visibilidade da UE no terreno, demonstrando o empenhamento e o compromisso para com a crise ou região. Os Estados-membros comprometeram-se com 505 elementos.
Fortalecimento dos Gabinetes dos Altos Representante da UE	Fortalecer os gabinetes dos Altos Representantes da UE.
Fonte: Adaptado do Secretariado do Conselho da UE. 2009. <i>European Security and Defense Policy: The Civilian Aspects of Crisis Management</i> , Atualização de Agosto de 2009 civ/03, Bruxelas, p. 2.	

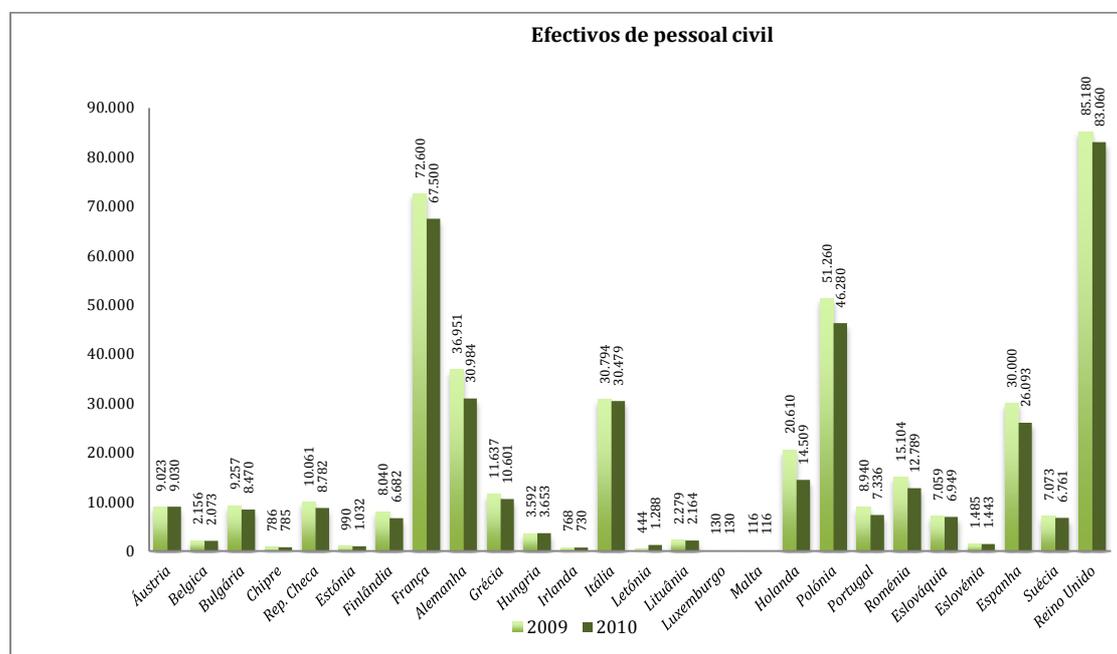
A ineficácia da utilização do instrumento da Equipa de Resposta Civil⁴⁷⁷ conduziu a uma reavaliação no final de 2007 do Objetivo Global Civil, tendo sido aprovado em 2008, o Objetivo Global Civil 2010. Subjacente ao novo Objectivo Global esteve presente não só o seu documento precedente como também a experiência acumulada nas diversas operações de gestão de crises civis em que a UE participou. Assim foi reconhecida a necessidade de uma avaliação das Equipas de resposta civil de forma a torna-las mais operacionais, como também foram estabelecidas novas estruturas desde o planeamento, através da instituição do Processo de Planeamento de Capacidades Civis, com base no modelo muito similar ao militar, bem como institucional, através da criação da unidade de Capacidade de Condução e Planeamento Civil (*Civilian Planing and Conduct Capability – CPCC*) dentro do Secretariado do Conselho⁴⁷⁸. A criação desta unidade pretendeu responder à falta de planeamento e estruturas de comando para missões civis, ficando responsável pela articulação e todo o planeamento da componente civil do CIVCOM, esforçando-se por coordenar por uma lado os instrumentos da Comissão e o Conselho no planeamento das missões PCSD e reforçar a presença política da UE nos teatros de Operações através dos Representantes Especiais. No que respeita às missões civis a complexidade e a configuração institucional altamente fragmentada com divisões visíveis dentro dos pilares como entre pilares (instrumentos de Comunidade contra missões de PCSD) conduziram a relações por vezes competitivas, ineficazes no domínio civil. Esta incoerência demonstrada constituiu aliás um argumento para a remoção da estrutura de pilares no Tratado de Lisboa. A própria transição do Objectivo Global Civil 2008 para o Objectivo Global 2010, provocou uma alteração paradigmática na abordagem às capacidades civis da UE, dado que reacendeu o

⁴⁷⁷ Em inglês *Civilian Response Team*, a qual corresponde a uma força de gestão de crises civil multi-funcional com capacidade de reacção rápida de tamanho e composição flexível, consistindo em peritos dos Estados-membros com a participação de membros do Secretariado de Conselho e da própria Comissão. As suas missões podem incluir: execução de avaliações e recomendações, missões de investigação numa crise ou iminente situação de crise e desenvolvimento de um conceito de gestão de crise; estabelecer uma presença rápida operacional inicial no campo depois da adopção da Acção Conjunta; e fornecer, reforço oportuno e mecanismos da UE para gestão de crises em países ou a nível regional em resposta urgente, a necessidades distintas (por exemplo mediação de conflito).

⁴⁷⁸ Kees Klompenhouwer, que foi nomeado em Janeiro de 2008 comandante das Missões Civis, referiu que “*This is a time of great opportunity and important challenges. In today’s uncertain world, the EU is called upon to play its role as a force for peace, prosperity and democratic values with both civilian and military means. The establishment of CPCC as the headquarters for the EU’s civilian crisis management operations marks a turning point in ESDP. Henceforth, all civilian crisis management missions fall under a single chain of command. Direction and support is provided by a body of dedicated professionals under my authority. As Civilian Operation Commander, I am committed to ensure the greatest effect from civilian ESDP missions, through clear interaction with EU Member States and other contributing nations, good coordination with all ESDP stakeholders, focussed use of CPCC internal resources and by clear direction and support to our Heads of Mission. I also attach great importance to the public profile of our missions and, as “goodwill ESDP Ambassadors”.*

próprio debate sobre o que deverão efetivamente constituir as capacidades civis da UE, devido às crescentes necessidades sentidas no número crescente de missões civis por parte da UE. Poder-se-á assim dizer que se por um lado, a o Objectivo Global Civil 2008 estava baseado em assumpções meramente teóricas e cenários ilustrativos e compromissos nominais por parte dos estados membros, o debate passou depois de 2008 na experiência real acumulada nos vários teatros de operações e focada na qualidade dos profissionais para o cumprimento de todas as missões específicas. Para esta alteração contribui muito o amadurecimento da própria política europeia e a condução de várias missões civis⁴⁷⁹. A UE tem conhecido um aumento substancial dos efetivos civis disponíveis para missões de gestão civil de crises, fruto da própria necessidade das missões da PCSD maioritariamente civis ou híbridas. Os principais contribuintes também nesta valência continuam a ser o Reino Unido e a França, seguidos da Alemanha, Polónia, Itália e Espanha, como ilustra o **gráfico 15**. Os restantes países com contribuições mais reduzidas têm defendido a necessidade destes efetivos quer para a segurança interna dos seus países quer para a manutenção do sistema judicial interno.

Gráfico 15 – Efectivos de Pessoal Civil



Fonte: Adaptado de dados fornecidos pela Agência Europeia de Defesa

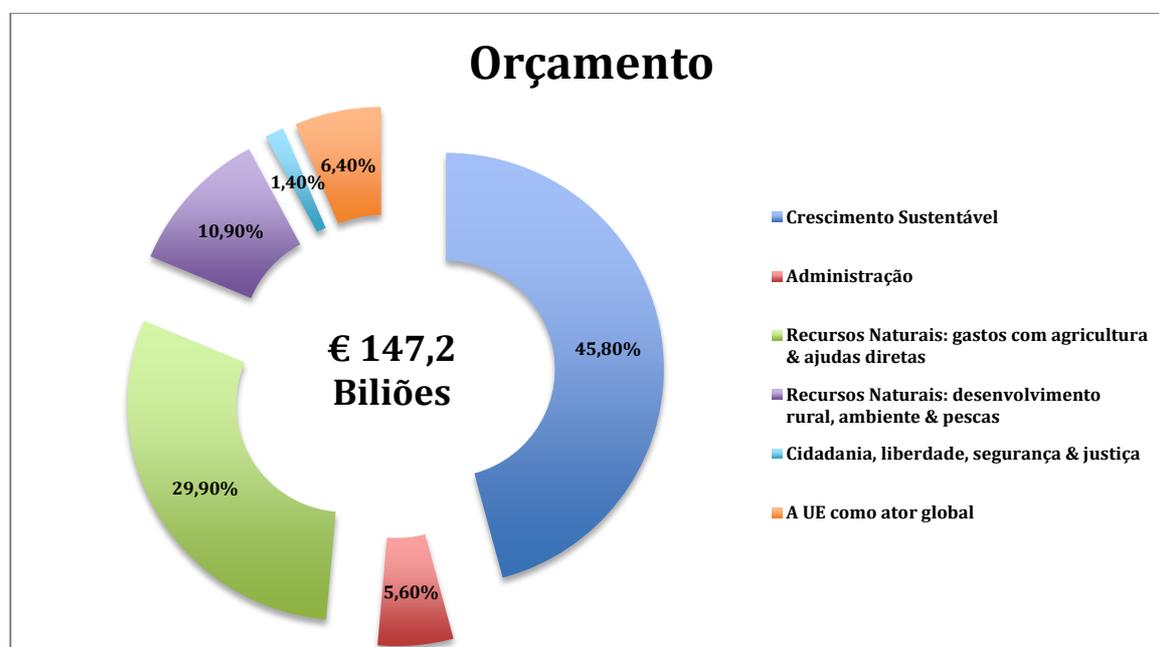
⁴⁷⁹ Incluindo a EULEX Kosovo.

Desta forma, poder-se-á afirmar que o debate mais recente sobre as capacidades civis no seio da UE prende-se com a vontade real que os Estados-membros apresentam para contribuir com mais e melhores recursos. Para tal, é necessário um verdadeiro compromisso político por parte de todos os países para que efetivamente também no domínio civil as lacunas entre as expectativas e as reais capacidades da União sejam ultrapassadas. De uma forma global, poder-se-á dizer que também neste domínio apesar dos progressos dos últimos anos, e da vontade comunitária e demonstrada pelos Estados-membros em querer ultrapassar os problemas ainda existentes, que tudo indica que poder-se-ão agravar dados os cortes orçamentais fruto da actual situação económica e que afetarão inevitavelmente a própria disponibilidades das capacidades nacionais, também no domínio civil.

2.1. Avaliação dos instrumentos Civis de Crises

A avaliação das capacidades civis da UE, ao contrário da sua congénere militar, terá de ser efectuada dentro de uma lógica supranacional, dado que o orçamento comunitário engloba as despesas com as missões civis de gestão de crises da UE. Podemos observar, no **gráfico 16**, a distribuição orçamental entre 2007-2013.

Gráfico 16 – Orçamento da UE para 2007-2013



Fonte: Comissão Europeia. 2007. Financial framework 2007 – 2013. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível no site http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm [acedido em 17 de Fevereiro de 2010].

Quadro 17 – Orçamento da UE 2012

(DA: Dotações Autorizadas - DP: Dotações para pagamentos):

	Bilião €		% da totalidade do Orçamento	% variação em relação a 2011	
	DA	DP		DA	DP
1. Crescimento Sustentável	67.5	55.3	45.9	+4.7	+3.2
1a. Competitividade para o crescimento e emprego	14.7	11.5	10.0	+9.1	-0.2
1b. Coesão para o crescimento e emprego	52.7	43.8	35.8	+3.5	+4.1
2. Preservação e gestão de recursos naturais	60.0	57.0	40.8	+2.2	+1.9
<i>das quais para ajudas diretas e despesas de mercado</i>	44.0	43.9	29.9	+2.6	+2.5
<i>das quais para desenvolvimento Rural, Ambiente e Pesca</i>	15.9	13.1	10.8	-1.3	-0.1
3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	2.1	1.5	1.4	(*) +10.9	(*) -1.3
3a. Liberdade, segurança e justiça	1.4	0.8	0.9	+15.9	-2.5
3b. Cidadania	0.7	0.6	0.5	(*) +2.1	(*) 0.4
4. UE como ator global	9.4	6.9	6.4	+7.4	-4.0
5. Administração	8.3	8.3	5.6	+1.3	+1.3
<i>das quais para a Comissão</i>	3.3	3.3	2.3	+0.2	+0.2
Total	147.2	129.1	100		
Em % da UE-27 GNI	1.12	0.98			

(*) excluindo o Fundo de Solidariedade da UE

Fonte: Comissão Europeia. 2007. Financial framework 2007 – 2013. Bruxelas: Comissão Disponível no site http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm [acedido em 17 de Fevereiro de 2010].

Como podemos observar pelo **quadro 17**, o orçamento da UE para 2007-2013 evidencia um crescimento, ainda que tímido é certo, para os diversos instrumentos civis de gestão de crises. O orçamento actual comunitário para a PCSD, nos seus aspectos civis, encontra-se orçamentado sob a épigrafe de “A UE como ator global” e corresponde a 6,4%, segundo o gráfico 17. Dentro da alínea 4, onde estão orçamentados todas as despesas com a ação externa da UE, dado que corresponde ao papel da UE como actor global. O capítulo 19.03 dedicado à PESC, encontra-se dividido em sete áreas chave. São elas, respectivamente, a monitorização e implementação da paz e segurança (19.03.01), desarmamento e não-proliferação (19.03.02), resolução de conflitos e outras medidas de estabilização (19.03.03), medidas de emergência (19.03.04), medidas preparatórias e de follow up (19.03.05), Representantes Especiais da UE (19.03.06) e missões de polícia (19.03.07). Os pontos 1, 3 e 7 do orçamento têm um impacto directo nas missões civis da PCSD, uma vez que cobrem os custos operacionais das missões de monitorização e controlo de fronteiras (19.03.01), missões de estado de direito (19.03.03) e missões de polícia (19.03.07).

Apesar do decréscimo no ano de 2009, a evolução do orçamento com a PESC nos últimos anos, demonstra por um lado, o aumento com a gestão de crises civil da PCSD⁴⁸⁰ e por outro lado o peso crescente que a assumpção da UE como um ator global desempenha no orçamento global da UE, mostrando concomitantemente uma tendência crescente do lado comunitário em assegurar funções anteriormente estatais. Cumpre-me ainda salientar que entre 2007 e 2008, o crescimento acentuado das despesas com a PCSD deveu-se ao lançamento de operações de gestão civil de crises de grande dimensão, nomeadamente no Afeganistão (EUPOL) e principalmente no Kosovo (EULEX) que constituirá objecto de análise no último capítulo desta investigação.

Por outro lado, o orçamento da PCSD não é o único recurso relevante por parte da política de segurança da UE para uma análise da gestão civil de crises da instituição. Do lado comunitário, a Comissão desenvolveu uma grande panóplia de instrumentos geográficos e temáticos, como tivemos oportunidade de analisar no capítulo precedente para responder às várias dimensões da prevenção de conflitos, resposta à crises e construção de paz e pós-conflito. Desta abordagem holística por parte da UE, estão incluídos instrumentos de ajuda humanitária, de consolidação das instituições democráticas e promoção de direitos humanos, de reformar do sector de segurança, de apoio ao desarmamento, de desmobilização e reintegração de combatentes assim como mediação e processos de reconciliação, monitorização de controlo de acordos de paz, e mesmo o financiamento de programas em domínios específicos como minas terrestres armas ligeiras, entre outros⁴⁸¹.

Assim sendo, os recursos civis da PCSD no contexto alargado da ação externa da UE não podem ser considerados isolados de todos os instrumentos de ação externa comunitários. Devido aos recursos limitados alocados aos aspectos civis da PCSD, torna-se obrigatório uma abordagem mais geral que consiga captar a importância da coordenação de todas as actividades relevantes para a gestão civil de crises. Contudo, a experiência operacional dos últimos anos expôs as dificuldades de assegurar

⁴⁸⁰ Ao abrigo dos pontos 1, 3 e 7 do orçamento

⁴⁸¹ Cfr. Gourlay, Catriona. 2006. "Community instruments for civilian crisis management". In *Civilian crisis management: the EU way*, de Agnieszka Novak, Chaillot Paper n.º 90, Paris: European Union Institute for Security Studies; Gourlay, Catriona. 2006. "The emerging EU civilian crisis response capacity", In *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity*, Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.

coerência e continuidade entre programas a longo prazo de Comunidade e intervenções no âmbito concreto desta política.

Ainda como resposta à necessidade de melhoramento das capacidades civis de resposta às crises, a própria Comissão adoptou uma estrutura de decisão específica para custear medidas preparatórias para as operações no âmbito da PCSD⁴⁸². A especificidade destas medidas permite que os fundos comunitários estejam disponíveis mesmo antes do ato legal revelante ser adoptado (Ação Conjunta).

Relativamente às operações civis de gestão de crises parece que o caminho seguido para o melhoramento das capacidades e para uma melhor alocação das verbas tem sido a articulação do orçamento da PCSD e os instrumentos comunitários relevantes para as diversas situações de crise. Sob este paradigma, e para melhor assegurar esta coerência, depois de 2006 foram vários os instrumentos de ação externa da União, alvo de reforma com vista à própria racionalização dos recursos disponíveis. A este respeito, cumpre sublinhar a criação do Instrumento para a Estabilidade (IfS – Instrument for Stability), em Substituição do Mecanismo de Reação Rápida (Rapid Reaction Mechanism – RRM)⁴⁸³ que representou um passo muito importante na capacidade de resposta à Crise por parte da Comissão e na cooperação entre os vários instrumentos.

3. Articulação das Capacidades Civis com as Capacidades Militares

A complexidade das crises atuais requereu por parte da UE meios operacionais e estratégicos combinados e articulados. A própria EES refere que *podemos representar uma especial mais-valia levando a cabo operações que envolvam capacidades tanto militares como civis* (Conselho Europeu 2003, 12). Desta forma, a UE conseguiu de uma maneira ímpar a dissolução das fronteiras tradicionais entre a gestão de crises civil e militar, não só devido aos esforços deliberados de desenvolver missões híbridas, civis e militares, mas também pela constante articulação de instrumentos de hard power e de soft power de resposta à crise. Assim, o desenvolvimento das capacidades de actuação no sistema internacional por parte da

⁴⁸² Commission Decision of 8 August 2008, concerning the financing of Preparatory Missions of CFSP/ESDP Crisis Management Operations financed from the CFSP budget.

⁴⁸³ Este mecanismo permitiu, numa fase inicial, uma rápida distribuição de fundos com vista a assegurar a estabilidade política em cenários de crise. Porém, este fundo tinha somente disponível 30 milhões de euros por ano e só poderia financiar missões por um período máximo de seis meses, o que por vezes se revelava insuficiente para que outros instrumentos financeiros pudessem ser desenvolvidos para a necessária assistência. Ver. (EC) 381/2001 of the Council creating a Rapid Reaction Mechanism, 26 February 2001.

UE tem sido pautada pela necessidade de articulação das capacidades civis com as capacidades militares da UE⁴⁸⁴. A Declaração acerca do Reforço das Capacidades de dezembro de 2008 pelo Conselho Europeu constitui o primeiro passo para a necessária complementaridade e para o desenvolvimento das sinergias entre os dois domínios. Um ano depois, a 17 de Novembro de 2009⁴⁸⁵, o Conselho acolheu de bom grado a iniciativa lançada pela presidência Sueca com o objectivo de identificar casuisticamente as possíveis sinergias, levando em consideração os esforços desenvolvidos neste domínio⁴⁸⁶. O Conselho pretendeu dar uma abordagem global à capacidade operacional da UE na prevenção e resolução de conflitos, garantindo o desenvolvimento coordenado e eficiente dos recursos com o fim de garantir a interoperabilidade das missões PCSD, particularmente com as condições económicas adversas que se apresentam. Nestes documentos não se observa o desígnio de criar novas estruturas ou novos mecanismos, nem tão pouco interferir com o respectivo desenvolvimento das capacidades em curso, o que se pretendeu foi fomentar a articulação entre o desenvolvimento das capacidades civis e militares, de forma a acrescentar valor adicional e reduzir custos, a curto e longo prazo numa abordagem holística⁴⁸⁷. O Conselho Identificou vários domínios nos quais as sinergias entre o desenvolvimento das capacidades civis e militares deveriam ser perseguidas com vista à obtenção de melhores resultados por parte da ação da UE. Estes domínios incluem o transporte estratégico e tático, suporte logístico, o sistema de informações e comunicações, suporte médico, segurança e proteção da força, uso conjunto das capacidades espaciais, partilha de veículos não tripulados, sistemas de suporte centralizados, partilha de informações, treino e exercícios conjuntos, e lições aprendidas partilhadas. Esta lista de domínios encontra-se contudo aberta e passível de revisão de tal for necessário consoante as necessidades detectadas com as ações concretas da UE.

⁴⁸⁴ Ver Khol, Radek. 2006. "Civil-Military Coordination in EU Crisis Management", in *Civilian Crisis Management: The EU Way*, de Agnieszka Nowak (ed.), Chaillot Paper N.º 90, Paris: EU Institute for Security Studies, p. 124, disponível no site: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf> [acedido a 4 de Setembro de 2009].

⁴⁸⁵ Ver Council of the European Union, *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development*, Doc. 15475/09, Brussels, 9 November 2009, p. 2. Disponível no site: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15475.en09.pdf>. [acedido em 12 de Dezembro de 2009].

⁴⁸⁶ Esta iniciativa tinha sido já desenvolvida previamente pelas Presidências Espanhola, Belga e Húngara.

⁴⁸⁷ Vide a este respeito: Gordon, Stuart, "Exploring the Civil-Military Interface and its Impact on European Strategic and Operational Personalities: 'Civilianisation' and Limiting Military Roles in Stabilisation Operations?", *European Security*, Vol. 15, N.º 3, pp. 339-361.

Como tivemos já oportunidade de analisar no capítulo anterior, a construção da arquitetura institucional acompanhou esta abordagem global, tendo o COPS o papel central na coordenação da ação global da UE através dos aconselhamentos militares por parte do CMUE, e dos aconselhamentos civis através do CIVCOM. Contudo e devido à crescente necessidade de cruzamento entre as ferramentas civis e militares, foi criada em 2006 a Unidade Civil-Militar (Civ-Mill Cell) dentro da estrutura do Estado Maior-Militar da UE, que a nível político responde quer ao CIVCOM quer ao CMUE (Gordon 2006, 343). A instituição desta Unidade veio constituir um passo decisivo na harmonização e na articulação quer do planeamento de gestão de crises quer nas próprias capacidades civis e militares da UE, dando uma maior coerência à própria ação externa da UE, e tornando a UE como um ator global nas relações internacionais, diferenciando-se de outras organizações e concomitantemente constituindo um elemento de emulação política para outros espaços e regiões do globo.

Apesar deste passos consideráveis na articulação das valências civil e militar, também aqui encontramos dificuldades, que uma vez mais se prendem com a dificuldade de articulação do carácter supranacional da componente civil com a matriz intergovernamental da componente militar. Um dos principais bloqueios quando falamos em capacidades civis e militares é forçosamente a questão financeira, já não só dos problemas orçamentais que cada uma *per se* se debate, mas a própria diferenciação orçamental que cada uma se encontra sujeita como vimos, e que o próprio tratado de Lisboa não veio alterar, mantendo-se o desenvolvimento das capacidades civis sob alçada do orçamento comunitário e as capacidades militares permanecendo no domínio exclusivo dos estados, sendo o Mecanismo Atena o único instrumento comum. Claro está que diferentes financiamentos, requisitos e capacidades levam de certa forma a uma fragmentação e uma falta de coerência em respostas à crise articuladas. Contudo e para ultrapassar estas condicionantes que têm marcado o próprio desenvolvimento da PCSD, a UE tem tomado alguns passos. De uma forma tímida é certo, mas a transferência da programação do Instrumento para Estabilidade da Comissão para o SEAE, quer a curto prazo para a resposta à crise quer a longo-prazo na reconstrução pós-conflito. Mesmo no domínio das capacidades têm sido tomadas algumas medidas no sentido da coordenação, para isso em muito tem contribuído a aceitação por parte das forças armadas dos estados-membros de missões complementares no domínio da segurança interna e a alocação de

capacidades civis em missões externas, conduzindo a uma interoperabilidade entre os diferentes domínios e troca das diferentes capacidades, nomeadamente ao nível espacial e no domínio das informações. A título de exemplo podemos referir a capacidade de observação de satélite da Monitoração Global para Segurança e Sistema de Ambiente (*Global Monitoring for Security and Environment System – GMES*)⁴⁸⁸. Outra domínio de possível cooperação é ao nível da formação. Também aqui a AED tem efectuado vários cursos, como por exemplo na área de Inteligence Open sources com a participação de civis das instituições comunitárias e dos estados-membros. Com a transferência de muitas competências de ação externa para o SEAE é provável que as próprias competências estritamente comunitárias e intergovernamentais sofram alguma diluição, com profissionais civis e militares a trabalharem em conjunto numa cultura de coordenação.

Nesta linha de pensamento, as conclusões do Conselho de 21 de Março de 2011 defendem que deve-se continuar a trabalhar em prol das sinergias entre a componente militar e a componente civil, com vista a assegurar uma maior complementaridade e efetividade da PCSD.

Parece evidente que esta será a tendência que continuará a ser seguida por parte da UE, não só devido à crescente necessidade de respostas à crise conjunta, mas também pela atual conjuntura económica da UE.

4. Conclusão

Neste capítulo analisámos o desenvolvimento das capacidades civis e militares da UE e da sua articulação entre os diversos mecanismos. Concluimos que as lacunas existentes entre as expectativas e as capacidades existentes na UE, que nomeadamente Hill apontava já em 1993, foram em certa medida ultrapassadas, como o próprio autor, um ano antes de Saint Malo, reviu⁴⁸⁹. De fato, as capacidades da PCSD permanecem, passados estes anos (1998-2012), aquém de algumas expectativas, fruto em grande medida do próprio modelo conceptual limitado e eclético desta política.

⁴⁸⁸ Esta iniciativa foi lançada em novembro de 2004, e constituía um passo depois do sistema Galileo. Para mais informação sobre este sistema ver http://www.esa.int/esapub/bulletin/bulletin123/bul123c_liebig.pdf.

⁴⁸⁹ Ver Hill, Christopher. 1997. "Closing the capability-expectations gap?". In: UNSPECIFIED, Seattle, WA. (Unpublished) disponível no site: http://aei.pitt.edu/2616/1/002811_1.PDF [acedido em 4 de Abril de 2010]

Da análise específica das capacidades militares, observámos que a média das despesas dos Estados-membros não ultrapassa os 2% do PIB, o que coloca este conjunto com a percentagem mais reduzida. A acrescentar a este indicador, observa-se, ainda, as enormes assimetrias entre os (agora) 28 Estados-membros, com a França e o Reino Unido a somarem mais de 50% do gasto total com a defesa no seio da UE, o que tem repercussões iniludíveis no processo de tomada de decisão da UE para o desencadeamento de operação militar. Cumpre também sublinhar que o desenvolvimento das capacidades militares no seio da UE é efetuada *unicamente* por vontade expressa dos Estados-membros. Apesar do papel impulsionador e agregador que a AED tem tido nesta matéria, o carácter intergovernamental dos assuntos militares continua, pois, a revelar-se como um dos principais obstáculos. Em rigor, os Estados-membros da UE continuam a preferir manter o pilar militar dentro da esfera doméstica e a PCSD conta, e prevê-se que irá continuar a contar, com *some european troops but not yet a european army*⁴⁹⁰. A falta de vontade política tem sido um dos entraves a um maior desenvolvimento das capacidades militares da UE, e por via disso, uma lacuna que perdura – e que com grande probabilidade perdurará – dado que ela depende diretamente da avaliação que os Estados fazem em cada momento. Tal como Toje, também nós subscrevemos, na mesma linha, que a vontade política constitui “uma variável crucial” e inultrapassável nas relações internacionais, impactando os vários níveis da PCSD. A falta de vontade política é mesmo para aquele autor *the heart of EU ineffectiveness* (2010, 146). Contudo, e apesar de convergirmos em parte com o argumento, não concordamos na totalidade, pois apresenta-se como uma visão algo simplista que parece desvalorizar os passos já dados, quer pela AED, quer pelos Estados-membros, nos últimos catorze anos (referimo-nos especificamente no sentido da otimização dos recursos existentes e da realização das missões civis e das operações militares que a UE efetivamente levou a cabo). O desenvolvimento de capacidades militares conjuntas e articuladas – num quadro *funcionalmente* comum – aproxima-se do que Duchacek (1990) descreveu como “soberanias perfuradas”, encontrando-se, contudo, conceptualmente ainda distante de uma entidade “unitária”.⁴⁹¹

⁴⁹⁰ Claudia Major and Christian Mölling, *EU Military Capabilities - Some European Troops, but not yet a European Army*, in: Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi, Stefano Silvestri (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, IAI Quaderni English Series N.º 19, Rome, November 2010, pp. 11-28.

⁴⁹¹ Cf. Ivo D. Duchacek. 1990. “Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations”. In *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, eds. Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos. Oxford: Clarendon Press.

Na nossa investigação das capacidades da UE optou-se, como se evidencia, por uma análise diferenciada entre as capacidades militares e as capacidades civis, dado que estas últimas apresentam já alguns traços de “supranacionalidade”, tendo a institucionalização comunitária contribuído para a afirmação deste pilar no seio da PCSD. Observámos um crescimento, ainda que ténue, no orçamento da UE para 2007-2013 para os diversos instrumentos civis de gestão de crises. Por outro lado, verifica-se que o orçamento da PCSD não é o único recurso relevante por parte da política de segurança da UE para a gestão civil de crises. Do lado comunitário, a Comissão desenvolveu uma significativa panóplia de instrumentos geográficos e temáticos, para responder às várias dimensões da prevenção de conflitos, resposta às crises, construção de paz e pós-conflito, nomeadamente na linha do modelo de *mainstreaming human rights*, como sublinha Lobo-Fernandes (2009a).

Em resultado do próprio desenvolvimento da arquitetura institucional da UE e da experiência acumulada nos diferentes teatros de operações em que tem estado envolvida, estas capacidades militares e civis têm sido pautadas por dois paradigmas que podemos considerar antagónicos: se por um lado a variável orçamental tem conhecido variações, resultado das próprias dificuldades económicas com que os Estados-membros se confrontam, por outro – talvez resultado dessas mesmas vicissitudes – os Estados-membros têm conseguido encontrar um mínimo denominador comum relativo à partilha de instrumentos, na linha do que Etzioni denominou de *integração de poder*. Tal como este autor, também nós defendemos que a UE apresenta uma perspectiva dinâmica ao nível dos poderes necessários e dos poderes disponíveis, com as idiossincrasias inerentes ao desenvolvimento das capacidades necessárias para a sustentação desta política (com o seu carácter único entre as forças centrífugas e centrípetas). Observa-se ao nível das capacidades civis, passos relevantes por parte das várias instituições comunitárias no sentido de uma melhor optimização dos recursos; e, no respeitante às capacidades militares, partilha efetiva de conhecimento e do intercâmbio dos instrumentos disponíveis por parte dos Estados. Observa-se ainda que o desenvolvimento das capacidades de atuação no plano internacional por parte da UE foi pautada pela necessidade de articulação das capacidades civis com as capacidades militares da UE, pretendendo-se, assim, uma abordagem *compreensiva* à sua capacidade operacional na prevenção e resolução de

358

conflitos, com o fim de garantir o desenvolvimento coordenado e eficiente dos recursos e a interoperabilidade das missões PCSD.

Da análise efetuada, verifica-se que nenhum Estado-membro possui recursos financeiros, industriais ou tecnológicos para que isoladamente consiga fazer face ao espectro de ameaças contemporâneas. Esta situação será, por certo, acentuada pelas pressões que os próprios orçamentos da defesa de cada Estado-membro estarão sujeitos e pela complexidade crescente de um ambiente internacional cada vez mais incerto. Hodiernamente, as ameaças à segurança europeia são globais e transversais pelo que as missões civis ou as operações militares requerem forças modernas que se consigam projetar rapidamente e previsivelmente por mais longos períodos de tempo em teatros de operações complexos. Face a esses constrangimentos, qualquer aplicação de força deverá ser adequada às circunstâncias, ou a mesma tornar-se-á contra-produtiva. O desfecho das missões depende cada vez mais da *intelligence*, das informações e dos sistemas de observação. Daí, é fundamental sublinhar a importância das comunicações. Os militares europeus deverão, pois, estar preparados para fazer face aos novos desafios que se colocam à UE.

Como tal, é previsível que o processo de integração europeia no domínio das capacidades e instrumentos necessários para esta política conduzam àquilo que Lobo-Fernandes denominou de emergência de uma nova entidade – a macrorregião política (*lato sensu*) – que suplanta parcialmente as clássicas soberanias vestefalianas como fórmula hiperterritorial nas relações internacionais. A macrorregião emergente poderá ser descrita como uma formação intermédia de comunidade política entre o estado-nação e o sistema internacional considerado como um todo, consistindo em unidades múltiplas de decisão, na óptica do modelo de governação multi-nível ou multi-sistémico, que se sobrepõem em parte. Por sua vez, a macrorregião considerada num *continuum* ou escala de integração, poderá constituir-se em comunidade política propriamente dita se, para além de uma comunidade de valores, verificar a existência de uma comunidade de poder com regras formais e instituições próprias (Lobo-Fernandes 2009b, 206)⁴⁹².

⁴⁹² Segundo Van R. Whiting Jr. esta unidade analítica relevante para as dinâmicas transnacionais contemporâneas pode ainda ser apreciada segundo três significados distintos: como *unidade geopolítica* centrada à volta de uma entidade geográfica que serve de base à acção; como *cooperação política organizada* dentro de um dado agrupamento de Estados; e, como *comunidade macrorregional*, isto é, um actor político consolidado no sistema internacional, o que, nesse caso, implica o preenchimento de algumas pré-condições, nomeadamente valores partilhados, propósitos comuns, e identidade suficiente de modo a “ceder” à entidade macrorregional a expansão do conceito de cidadania, requerendo ainda uma moeda única e um sistema de defesa integrado. Whiting Jr., Van R. 1993. “The Dynamics of Regionalization: Road Map to an Open Future?”. In *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, ed. Peter H. Smith. New Brunswick: Transaction.

SEXTO CAPÍTULO – Interações da PCSD com Outros Atores no Quadro da Segurança Regional e Global

*Do what you do best – and link to the rest*⁴⁹³

O edifício institucional da Europa tem um carácter ímpar e distinto de outras partes do mundo, podendo mesmo afirmar-se que constitui o espaço geográfico com o maior grau de institucionalização na esfera da segurança entre todos os atores internacionais. A PCSD emergiu da vontade dos Estados-membros na construção de um novo tipo de ator de segurança para a Europa, contudo a maior parte destes países fazia já parte de outras instituições, que até 1998 asseguraram, através de instrumentos diferenciados, a paz no *Velho Continente*.

No período pós Guerra Fria, com a nova redefinição dos sistemas de alianças para os realistas, ou dos sistemas cooperativos para os liberais, assistiu-se a uma necessidade crescente de redes *ad hoc* ou institucionais para fazer face aos novos desafios. É com base nesta alteração paradigmática que o próprio conceito de *interlocking institutions* recuperado da semântica da NATO⁴⁹⁴, surge na literatura (Peters 2003), para explicar a articulação entre o trabalho da NATO, UE, OSCE, Conselho da Europa e mesmo as Nações Unidas, numa arquitetura de segurança interdependente que asseguraria a estabilidade na Europa e a permanência da estabilidade hegemónica por parte do Ocidente, neste novo período (Aybet 2000, Ikenberry 2001). Tratava-se de conceptualizar a coordenação do trabalho entre instituições que se reforçam mutuamente na consolidação de uma ordem democrática liberal no espaço europeu (ver **figura 3**). Contudo, a questão da compatibilidade e da coordenação entre organizações, com naturezas e objectivos diferentes, levaram alguns autores a questionar a natureza desta interação e discutir que o adensamento institucional em matéria de segurança e defesa poderia criar mais dificuldades do que propriamente eficiência na divisão do trabalho entre as mesmas, levando mesmo a sugerir a alteração do conceito de *interlocking* para *interblocking*, devido ao desenvolvimento de culturas de segurança antagónicas, e interações cada vez menos produtivas, fruto da duplicação de esforços e de diferentes abordagens estratégicas

⁴⁹³ Jarvis, J. 2009. *What Would Google do?* New York: HarperCollins Publishers.

⁴⁹⁴ Este Conceito surge com a Declaração de Roma da NATO em 1991.

(Kintis 1998, Hofmann e Weisbrode 2009). No entanto, a cooperação entre as diferentes instituições na arquitetura de segurança europeia tem revelado vários exemplos de compromissos e apoio mútuo, que torna imperativo o estudo do desenvolvimento dessas articulações e simultaneamente como foi a adaptação da PCSD às instituições já existentes. Subjacente ao processo de construção deste novo ator securitário nunca esteve presente a duplicação de meios ou a competição com os demais atores da arquitetura institucional de defesa e segurança da UE, mas a assumpção definitiva das verdadeiras ameaças que se colocavam à UE e concomitantemente a prossecução para uma nova esfera do próprio processo de integração.

Figura 3 –Arquitetura Institucional da Defesa na Europa



Fonte: Adaptado de “*Working Together for Peace and Security*”. Disponível no site www.nato.int [acedido em 8 de novembro de 2011].

Como refere o documento norteador da estratégia de segurança da UE, a EES – Uma Europa Segura num Mundo Melhor, *num mundo de ameaças, mercados e meios de comunicação globais, a nossa segurança e a nossa prosperidade dependem cada vez mais de um sistema multilateral efetivo. É nosso objectivo desenvolver uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos* (Conselho Europeu 2003, 10). O documento prossegue afirmando que *são poucos ou nenhuns os problemas que temos capacidade para enfrentar sozinhos. [...] A cooperação internacional é uma necessidade. Devemos prosseguir os nossos objectivos, tanto através da cooperação multilateral nas organizações internacionais como por meio de parcerias com atores essenciais* (ibidem). Observa-se através destas palavras que apesar da UE constituir um modelo de emulação política para os estudos acerca do regionalismo moderno, não se distancia do processo da globalização e consequentemente da intensificação das redes decorrentes desse processo. O regionalismo pode afectá-las, o ponto de partida inquestionável é a globalização, e é nesse sentido, que a organização tem defendido o reforço das funções essenciais do multilateralismo, que levaria idealmente a uma *governança global*⁴⁹⁵. O próprio livro branco da Comissão sobre Governança Europeia de 2001 aponta diretrizes sobre as possíveis contribuições da UE para a Governança Global, nomeadamente:

[A]o ter mais em consideração a dimensão global, a União reforçará a sua posição nas negociações multilaterais. e Deverá ter por objectivo melhorar a eficácia e a legitimidade do processo global de decisão, contribuindo para modernizar e reformar as instituições internacionais e multilaterais a médio e a longo prazo. O objectivo deverá consistir em reforçar a eficácia e os poderes de controlo de aplicação da regulamentação por parte das instituições multilaterais. A curto prazo, a

⁴⁹⁵ A questão da Governança Global tem sido amplamente discutida na literatura das Relações Internacionais. Contudo um dos sérios problemas da análise científica é a imprecisão dos conceitos e a palavra governança tem conhecido uma ampla utilização da sua expressão, sem que a mesma tenha sido submetida ao cuidado analítico que requer. Para esta investigação, Governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema económico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais hierárquias e associações de diversos tipos” Santos, Maria Helena de Castro. 1997. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 40, nº3, p. 342. Ver entre outros autores: Hewitt de Alcantara, Cynthia. 1999. ‘Uses and Abuses of the Concept of Governance’, *International Social Sciences Journal*, Vol. 155, pp. 105-113. Hewson, Martin e Timothy Sinclair (eds). 1999. *Approaches to Global Governance Theory*, Albany: State University of New York. Cable, Vincent. 1999. *Globalization and Global Governance*, London: The Royal Institute of International Affairs; Held, David e Anthony, McGrew. 2002. *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge: Polity; Ougaard, Morten and Richard Higgott (eds). 2002. *Towards a Global Polity?* London: Routledge; Sinclair, Timothy (eds). 2004. *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*. London and New York: Routledge; Esref, Aksu e Joseph Camilleri (eds). 2002. *Democratising Global Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; e mesmo a publicação Global Governance disponível no site <http://journals.riener.com/loi/ggov>.

União deverá criar parcerias com outros países, por forma a promover uma maior cooperação e coerência entre as actividades das organizações internacionais existentes e aumentar a sua transparência” (Comissão das Comunidades Europeias 2001, 30).

Amplamente relacionado com a questão da governação global surge a questão dos bens públicos globais (*global public goods ou GPG*) e a segurança é sem dúvida um bem público global⁴⁹⁶. Mancur Olson (1971, 9), um dos principais investigadores no domínio dos bens públicos, defende que cada grupo ou organização *works for some collective benefit, that by its very nature will benefit all the members of group in question*. Sendo a segurança um bem público global, todos os membros das organizações em análise tem um interesse comum em obter este benefício coletivo. Este conceito desenvolvido dentro do Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) traduz a existência de bens que *todos podem consumir sem diminuir a disponibilidade para os restantes*. Para além da qualidade ambiental, da preservação da bio-diversidade, e da boa gestão económica, Joseph Nye aponta a ordem internacional e a paz como pertencente também a esta categorização⁴⁹⁷ (2002, 239). De facto, a estabilidade global e a segurança de todos os estados, depende da disponibilidade de acesso suficiente aos principais bens públicos globais, um fosso excessivo entre deveres e haveres levará inevitavelmente à desestabilização (Kaul, Grunberg e Stern 1999, 2-3). Ora é neste quadro, que a intersecção do multilateralismo com a governança global deve ser entendida: a procura de soluções globais para problemas globais, como o meio ambiente, crimes transnacionais, conflitos internacionais, entre outros. Mas a resposta conjunta e articulada no plano internacional requereu o aprofundamento e a ampliação de normas comuns quer no plano regional, quer no plano internacional para a regulação desses contactos (o que nos remonta à origem dos processos multilaterais). Assim os *fora* multilaterais e a cooperação inter-organizacional, tem fornecido o *locus* para a formação de coligações, criação de normas e legitimação de práticas no campo da resolução de conflitos. Poder-se-á mesmo afirmar que as instituições multilaterais têm-se tornado

⁴⁹⁶ Bens públicos são aqueles bens ou serviços que podem ser consumidos por uma grande quantidade de indivíduos de forma simultânea, sem que o consumo do bem ou serviço por um resulte na falta do mesmo para outro indivíduo. Esse seria o primeiro imperativo do bem público: a não rivalidade. Além disso, para se tornar público, não se pode excluir o acesso ao bem daqueles que não contribuem ou pagam por ele, o que denominamos princípio da não exclusividade. Um bem, para ser caracterizado como público, deve ser não rival e não excludente e, para ser global “*seus beneficios devem ser quase universais em termos de Estados e pessoas*”. Olson. 1971. *Op. Cit.* p. 11.

⁴⁹⁷ A este respeito, também Kofi Anan, ex- Secretário Geral das Nações Unidas referia que “*It is not beyond the powers of political volition to tip the scales towards more secure peace, greater economic, well-being, social justice and environmental sustainability. But no country can achieve these global public goods on its own, and neither can the global market place. Thus our efforts must now focus on the missing term of the equations: Global public goods*”(Citado em Inge Kaul, 1999, p. 8).

na arena privilegiada de manifestação do poder num contexto de interdependência complexa, através do estabelecimento de *linkages* entre os vários temas, no campo multilateral (Fonseca 2011, 4). Subjacente ao multilateralismo e um dos elementos políticos centrais da PCSD é a promoção de valores universais, como a liberdade, a democracia e a promoção dos direitos humanos que têm servido para criar não só o ator de *soft power*, como também os fundamentos de legitimidade tanto para regras como para soluções. Relativamente aos direitos humanos em particular, têm mesmo constituído um instrumento preferencial para todas as políticas e programas da UE, constituindo um *mainstreaming* para a ação da organização como ator global. A este propósito, a UE lançou em 2007 o *Instrumento europeu para a Democracia e Direitos Humanos (European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR)* que tem constituído desde então uma ferramenta privilegiada de promoção e proteção de direitos humanos (Lobo-Fernandes 2009, 133).

É dentro deste enquadramento que deve ser analisado o multilateralismo da UE e em particular as relações que têm sido estabelecidas no quadro da PCSD com os demais atores de segurança regionais e globais.

Neste capítulo procura-se encerrar alguns destes dilemas institucionais que têm tido reflexo na literatura e encontrar resposta a algumas das seguintes questões. Quais são as principais organizações de segurança e defesa da UE atualmente? Como se processa a divisão do trabalho entre estas organizações? Existe efetivamente uma redundância na esfera de atuação entre as diferentes instituições e uma geminação de instrumentos levando a uma dispersão dos recursos? Qual o tipo de relacionamento que se tem estabelecido entre as diferentes organizações? E qual a evolução ao longo do processo de desenvolvimento da PCSD?

Procedeu-se à seleção deliberada de três organizações internacionais, a NATO e a OSCE de cariz regional, e a ONU de carácter universal por se apresentarem não só como parceiros naturais dos Estados-membros da UE (de referir aliás que a maior parte dos países da UE são também membros destas organizações) como também por constituírem os principais elementos deste edifício institucional. Na avaliação da relação com estas organizações resultou também a divisão do tipo de relação da PCSD com estes atores por três períodos distintos, 1999-2003, marcado fundamentalmente pela Declaração de Saint Malo, pela intervenção do Kosovo e

pelos ataques terroristas do 11 de Setembro; de 2003-2008, marcado pelo lançamento da EES e pela intervenção no Iraque; 2008-2012, marcado pelo início de crise financeira a nível global e pela mudança de chefes de estado e de governo em importantes Estados-membros e nos EUA.

A tipologia de Keukeleire and MacNaughtan (2008, 2º capítulo) apresenta-se como uma ferramenta importante na análise das diferentes categorias de objectivos que têm coexistido na história comunitária de integração da política de segurança e defesa. Para estes autores existem objectivos externos que se relacionam com o objectivo clássico de política externa de ser eficaz em determinada área ou assunto. Por outro lado, existem objectivos inter-relacionais, que se relacionam com o objectivo de aumentar a cooperação e a socialização com outros estados-membros e organizações internacionais; objetivos de integração, com o fim de promover e incentivar o desenvolvimento do processo de integração e objetivos identitários com o fim de afirmar a identidade europeia relativamente aos outros. Através destes objetivos é possível explicar a emergência do conceito de *efetivo multilateralismo* como resposta ao objetivo dos estados-membros da UE de afirmarem a identidade europeia, distanciando-se da política externa norte-americana, sempre que necessário, e mantendo a ligação transatlântica, sempre que possível. Esta ambiguidade tem contribuído para um dos principais debates entre a UE e as restantes instituições, nomeadamente com a NATO.

Algumas questões específicas no desenvolvimento da PCSD, e em particular das próprias instituições dependem não só das preferências dos atores, mas são elas próprias resultado das dinâmicas institucionais, e da interação das instituições com os Estados-membros. O comportamento dos Estados-membros não pode ser *simplisticamente* reduzido à condução das suas preferências, dado que os seus interesses necessitam de enquadramento dentro de contextos de normas e culturas comuns a todo o edifício institucional que os seus estados construíram historicamente.

1. Interações da NATO com a PCSD

“it is a fundamental truth that America cannot confront the challenges of this century alone, but Europe cannot confront them without America”

Barack Obama⁴⁹⁸

As duas identidades, NATO e UE são diferentes quanto à composição dos seus membros, à sua essência, à sua *raison d'être*, aos seus objetivos, estruturas, funcionamento, atividades e história (J. Howorth 2009, 95). Contudo, dos 27 Estados-membros da UE, 21 também são Estados-membros da NATO⁴⁹⁹, e estas duas organizações, que têm propósitos diferentes, partilham valores comuns e interesses estratégicos, possuem uma parceria estratégica na qual é fundamental serem aproveitadas as sinergias e capacidades de ambas, para atuarem de forma complementar em operações de gestão de crises e cooperarem na luta contra os novas ameaças, no desenvolvimento coerente de capacidades militares, bem como ao nível do planeamento civil de emergência.

A relação NATO-PCSD tem sido pautado por três assumpções, que emergiram devido a relação estruturo-funcional, histórica e hierárquica entre ambas: a primeira refere-se à inerente similaridade e proximidade que tem ditado a criação de sinergias entre as duas entidades garantido a segurança do espaço europeu; a segunda diz respeito ao fato de existir uma parceria natural entre as duas, baseada numa evidente divisão do trabalho; por último, a NATO devido à sua história, génese, dimensão, capacidade e por ser liderada pelos EUA, age naturalmente como *“senior partner”* neste relacionamento (J. Howorth 2009, 98).

Existem autores que têm suspeitado de um verdadeiro avanço na política de defesa europeia, em grande medida, pela existência da Aliança Atântica. Assim, para Lawrence Freedman e Anand Menon existem *todas as razões para suspeitar que* [as nações europeias ocidentais] *irão continuar a preferir a NATO sobre a UE* (1997). Na visão de Philip Gordon, *o fim da Guerra Fria, o alargamento da União Europeia, a contínua diferença da cultura estratégica, ambições, valores e relações históricas e a*

⁴⁹⁸ *Remarks at Strasbourg Town Hall*, 3 de Abril de 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-President-Obama-at-Strasbourg-Town-Hall/ [acedido a 23 de Março de 2010]

⁴⁹⁹ Reino Unido, França, Portugal, Espanha, Luxemburgo, Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Alemanha, Bélgica, Itália, Lituânia, Grécia, Bulgária, Roménia, Dinamarca, Polónia, República Checa, Estónia, Lituânia, Holanda.

falta de Identidade Europeia...significa que a cooperação política externa e defesa continuará limitada, fragmentada e intergovernamentalista na natureza. Também o autor Emil Kirchner (2003), salienta *que o pouco desenvolvimento da PESD se deve ao facto do sucesso da NATO na Bósnia.*

A análise da relação entre estas duas instituições tem sido largamente discutida na literatura, contudo subsistem dúvidas acerca dos ajustamentos que ambas as organizações tiveram que efetuar para se adequar não só ao novo sistema internacional como também à outra organização, pelo menos a partir do momento que a UE decide lançar autonomamente a sua própria política de defesa. Existe uma posição unânime entre os teóricos de relações internacionais que é impossível falar de relações internacionais, sem falar de alianças. A formação de alianças consiste em *formal association of states for the use (or monouse) of militar forces, in specified circumstances, against states outside their own membership* (Snyder 1997, 4). Nesta definição observa-se que a formação de alianças refere-se em primeiro lugar, a uma associação entre estados com propósitos militares ou de segurança que envolve várias unidades estatais separadas e requer um acordo formal entre os participantes. Segundo, as alianças diferem de simples alinhamentos, os quais são somente baseados em compromissos individuais e interesses comuns. Por último, as alianças são formadas em reação ou contra outros estados fora da aliança. Existe outra definição que sublinha também estas características, salientado que as alianças são definidas *por arranjos formais ou informais de cooperação na esfera da segurança por dois ou mais estados soberanos* (Walt 1987, 12). A análise das relações entre os Estados-membros destas duas organizações e entre as duas organizações, forçosamente nos compelem para a análise da formação de alianças (Ivanov 2011, 4). Em ambas as situações, as alianças criadas remetem para a vontade de estados soberanos e para questões de segurança internacional com implicações na área da defesa. Contudo encontram-se assimetrias na análise da formação destas alianças no espectro teórico das Relações Internacionais. Se para os realistas as principais variáveis que levam os estados soberanos a formarem alianças são o poder, a ameaça e os interesses, e são vistas como *a necessary function of the balance of power operating within a multi-state system* (Ibidem, 2) para a sobrevivência, para os liberais e para a Teoria da Paz Democrática, variáveis relacionadas com a nível de governação democrática, como o estado de direito, a representatividade e a separação de poderes determinará as preferências dos estados a formar uma aliança com outros estados que partilhem das

mesmas características democráticas, mas como refere Michael Doyle, mesmo os estados liberais e democráticos formam não só alianças como entram também em guerra com estados não-liberais (Doyle 1986, 1156). A tradição neo-liberal defende que num mundo anárquico, a cooperação é possível se os estados tiverem um número significativo de interesses comuns. Contudo, ao contrário do realismo, o comportamento racional dos estados não é determinado pela sua sobrevivência, mas pela maximização da interação internacional. Assim, se para o realismo, as alianças internacionais assumem sempre um carácter intergovernamental de cooperação internacional, para os liberais esta formação de alianças poderá ultrapassar a esfera intergovernamental e em alguns patamares de atuação assumir traços de supranacionalidade.

Em suma, a perspectiva realista na análise da NATO pós guerra-fria tem-se concentrado na análise da distribuição do poder entre os aliados e no *bandwagoning* no seio da aliança. Por outro lado, as perspectivas neo-liberais têm focado a sua atenção para a manutenção da NATO no pós guerra fria e para a sua capacidade de readaptação ao novo sistema internacional. Se por um lado se torna evidente que a teoria realista tem negligenciado as dinâmicas endógenas e exógenas na readaptação da organização, a teoria liberal tem por outro lado subestimado que as alianças são associações formais com propósitos militares e securitários. Definitivamente ambas as teorias têm tido alguma dificuldade em explicar a sobrevivência da organização no período pós-guerra, o seu alargamento, as relações com os novos membros, a promoção do desenvolvimento de novas capacidades por parte dos Estados-membros, mas principalmente, a configuração no ambiente de segurança da europa com o desenvolvimento e confirmação da PCSD. Assim assistiu-se ao surgimento de novas perspectivas para explicar quer a sobrevivência da organização, quer as relações que tem conseguido manter no quadro da PCSD, nomeadamente dentro do espectro teórico do construtivismo, relativamente à partilha de normas e valores transversais a ambas as organizações.

A este respeito, Charles Kupchan (2002, 153), uma das vozes mais pessimistas sobre o estado das relações transatlânticas afirmou que:

The next clash of civilizations will not be between the West and the rest but between the United States and Europe [...] The two sides of the Atlantic follow different social models. Despite recent deregulation across Europe, America's laissez faire capitalism still contrasts sharply with Europe's more centralised approach [...] The two have also parted company on matters of statecraft. Americans still live by the rules of *Realpolitik*, viewing military threat, coercion, and war as essential tools of diplomacy. In contrast, Europeans by and large have spent the past fifty years trying to tame international politics, setting aside guns in favor of the rule of law. On July 1, while the EU was celebrating the launch of the International Criminal Court, the Bush Administration was announcing its intention to withdraw U.S. forces from Bosnia unless they were granted immunity from the court's jurisdiction. Europeans see America's reliance on the use of force as simplistic, self-serving, and a product of its excessive power; Americans see the EU's firm commitment to multilateral institutions as naive, self-righteous, and a product of its military weakness. Americans and Europeans still enjoy an affinity arising from historical ties and democratic traditions. But even this is wearing thin. As a multi-ethnic immigrant nation, America has begun to wonder about a Europe that remains hostile to immigrants despite its shrinking population, and that falls prey to bouts of intolerance and anti-Semitism. Europeans, in turn, take a dim view of an America wedded to gun ownership and capital punishment. At root, America and Europe are driven by different political cultures. And the cultural distance appears to be widening, not closing, putting the two sides of the Atlantic on diverging social paths.

Apesar deste cenário apontado por Kupchan em 2002 parecer demasiado catastrofista, Kissinger (2003, 36) que tem uma visão um pouco mais otimista das relações euro-americanas, não apresentou uma visão muito melhor, referindo que:

[O] que a atual geração de americanos conhece da Europa prende-se muito mais com assuntos económicos do que com laços políticos ou culturais. Por outro lado, os EUA, sobre os quais a maior parte dos Europeus aprendem através dos mass media, são definidos pela pena de morte, o inadequado sistema médico, a vasta população americana presa e outro tipo de estereótipos comparáveis.

Apesar da validade destas visões, os dez anos volvidos, mostram que as mesmas são demasiado redutoras e que é inquestionável que o número de razões pelas quais europeus e americanos devem permanecer unidos é muito maior do que as questões que os separam. Para os conservadores e apoiantes de uma clara visão tradicional de *Realpolitik*, a emergência da PSCD apresentou-se como um claro desafio à hegemonia dos EUA na sua área de influência, e representaria o retorno por parte dos americanos ao que Pierre Hassner definiu como “*Wilsonianism in boots*” (Hassner 2002, 43). Por outro lado, para os liberais, esta duplicação na esfera da segurança, em termos negativos, poderia representar o retorno a uma política mais musculada por ambas as partes (*Matchtpolitik*).

Quais são efetivamente as premissas que permitiram não só a sobrevivência da NATO num contexto pós guerra fria, como o seu alargamento e a revisão da sua atuação neste novo quadro? Como se tem pautado as suas relações com a UE no quadro da PCSD? Existe uma verdadeira duplicação de funções entre as duas organizações?

Decididos a salvaguardar a liberdade dos seus povos, a sua herança comum e a sua civilização, fundadas nos princípios da democracia, das liberdades individuais e do respeito pelo direito, um conjunto de países⁵⁰⁰ com interesses convergentes assinam em Washington 1949 o Tratado do Atlântico Norte, emergindo a Organização do Tratado do Atlântico Norte, com objectivo de organizar a defesa comum do espaço norte-atlântico e para fazer face à ameaça protagonizada pela URSS. Nesta ocasião foi estabelecido como missão da NATO: *salvaguardar a liberdade e segurança de todos os membros por meios políticos e militares*. Depois de seis décadas da criação da Aliança e diversos acontecimentos que alteraram profundamente o ambiente internacional, o papel da NATO foi de uma forma redutora, traduzido por *to keep the American in, the Russians out and the Germans down*⁵⁰¹. Entre 1949 e 1991, para cumprir esta missão, a NATO adoptou apenas três conceitos estratégicos⁵⁰² muito simples, que privilegiaram, como principal objectivo, a dissuasão e a defesa relativamente ao Pacto de Varsóvia, formado pela URSS e respectivos aliados. Na prática, estas tarefas traduziram-se na presença (avançada) das forças aliadas junto às fronteiras (Ribeiro 2011, 1). Depois do Conceito estratégico de 16 de Janeiro de 1968, A NATO não fez qualquer alteração. O ambiente internacional da guerra Fria proporcionou um clima no seio de Aliança de *Guerra Impossível, Paz*

⁵⁰⁰ Canadá, Estados Unidos, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca e França, tendo este último abandonado a Organização em 1966, sob os auspícios de De Gaulle, permanecendo apenas em fóruns políticos. Após o fim da Guerra Fria, o país reaproximou-se da aliança, tendo reintegrado a estrutura militar da Organização em 1995, e o comando militar em 4 de Abril de 2009.

⁵⁰¹ Declaração proferida pelo Primeiro Secretário-Geral da NATO, Lord Ismay

⁵⁰² O primeiro Conceito Estratégico da NATO foi apresentado no documento DC6/1, de 1 de Dezembro de 1949 (The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area), complementado pelo MC14, de 28 de Março de 1950 (Strategic Guidance for North Atlantic Regional Planning) e pelo DC13, de 1 de Abril de 1950 (NATO Medium Term Plan). Após 2 anos, em 1952 ocorre uma evolução estratégica nesta documentação, da qual emerge o MC 3/5, de 3 de Dezembro de 1952 (The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area) e o MC 14/1, de 9 de Dezembro de 1952 (Strategic Guidance), que agrega os conteúdos dos anteriores MC14 e DC13. Da fusão do MC 3/5 e do MC 14/1, em 23 de Maio de 1957, surge o MC 14/2 (Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area). Em 16 de Janeiro de 1968 foi promulgado o MC 14/3 (Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area). Em 22 de Novembro de 1954 foi adoptado o MC48 (The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years), actualizado em 14 de Novembro de 1955 pelo MC 48/1. Estes dois documentos originaram, a 23 de Maio de 1957, o MC 48/2 (Measures to Implement the Strategic Concept), actualizado em 8 de Dezembro de 1969 pelo MC 48/3 (Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area). Todos estes textos encontram-se disponíveis no site <http://www.nato.int/archives/strategy.htm> [acedido em 2 de Janeiro de 2011].

improvável, nas palavras de Raymond Aron. Contudo com a queda do Muro de Berlim, a organização tinha que rever a sua estratégia de modo a refletir as alterações políticas e as transformações militares, de formar a incluir a cooperação com os ex-adversários do Pacto de Varsóvia. Em 1991 ocorreram as primeiras mudanças de carácter normativo realmente significativas na NATO e que viriam a tentar adequá-la a nova realidade do mundo pós-Guerra Fria. Surge então o conceito estratégico de novembro de 1991⁵⁰³ no epílogo da guerra fria, com o objectivo de reajustar a Aliança ao novo ambiente de Segurança. Este conceito estratégico evidenciou que a manutenção da segurança na Europa, que se encontrava num processo de grandes mutações de fronteiras, carregada de incertezas políticas, bem como a preservação do equilíbrio estratégico face à Rússia, que pese embora as suas fragilidades, mantinha ainda um poderoso arsenal bélico e constituía agora um dos principais desafios à Aliança. Deste modo, a percepção de ameaça deixou de ser exclusivamente geopolítica para abranger *riscos diversos e multidireccionais*.

As mudanças no ambiente internacional no pós-Guerra Fria levaram a que alguns autores questionassem a própria estratégia dos EUA relativamente à Europa, afirmando que com o término da ameaça soviética, a Europa voltaria ao tradicional equilíbrio advindo da política da balança de poder, e os EUA deixariam de se preocupar (Mearsheimer, 1990). Para o neorrealista, Keneth Waltz avizinhava-se mesmo o fim da aliança atlântica⁵⁰⁴. Esta declaração de morte por parte de alguns autores apresentava-se como a consequência mais credível visto as ligações indissociáveis ao inimigo que tinha desaparecido. A possibilidade de um ataque armado aos membros da NATO foi colocada de lado, sendo substituída pelo receio das consequências advindas de dificuldades económicas, políticas e sociais, inclusive rivalidades étnicas e disputas territoriais, enfrentadas por países do Centro e Leste da Europa. Ou seja, a segurança dos países membros passou a estar diretamente relacionada à garantia da estabilidade e a promoção das instituições livres e da economia de mercado nos países do continente europeu. Os outros riscos enunciados são de natureza mais abrangente: proliferação de armas de destruição maciça, interrupção do fluxo de recursos vitais, atos de terrorismo e sabotagem. Com vista a

⁵⁰³ The Alliance's Strategic Concept. Rome, 1991. Disponível em: www.nato.int/docu/basic/txt/b911108a.htm [Acedido em 22 de janeiro de 2010].

⁵⁰⁴ Nas palavras de Waltz: "*NATO is a disappearing thing. It is an question of how long it is going to remains as a significant institution even though its name may linger on.*" Waltz, Kenneth N. 1990. *Statement, U.S. Congress, Senate, Relations in a Multipolar World*, Hearings before the Committee on Foreign Relations, 102nd Congress, 1st Session, 26, 28, and 30 November 1990 Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, p. 20.

responder a estes desafios a NATO preconizou como linhas de ação prioritárias o diálogo e a cooperação com os antigos adversários, além da manutenção da capacidade defensiva coletiva dos aliados, só que dentro de padrões menos amplos, proporcionais às novas necessidades internacionais, privilegiando-se a mobilidade e a flexibilidade, a capacidade de adaptação contingencial e o caráter multinacional das forças militares. Pese embora a postura conciliatória, promotora de valores democráticos e liberais, seja a principal base para a resolução da nova tipologia de conflitos, não é óbvio como se poderá harmonizar esta nova diretriz com a natureza militar da Aliança. A atuação da NATO sempre foi relacionada com o uso tradicional da força, mas a própria noção de segurança necessitava de ser ampliada. Certamente, esta falta de clareza em relação à manutenção da paz em casos de conflitos deveu-se a subordinação da Aliança Atlântica aos princípios da Carta das Nações Unidas, que não sofreu modificações com o fim da bipolaridade mundial e que, segundo o seu Capítulo VII, somente em casos de agressão o uso da força é considerado legítimo. Portanto, a ação armada continuou limitada à legítima-defesa de seus membros (Barroso, 2006). Contudo pode afirmar-se, que a marca da organização tem-se traduzido pela necessidade de se estabelecerem relações cooperativas com outras organizações intergovernamentais e estados não-membros, comprometimento atestado nas atividades da *Partnership for Peace* e através do *Diálogo com o Mediterrâneo*. Normativamente, também ainda não se encontra prevista qualquer intervenção armada em instabilidades regionais, a não ser que esta seja considerada uma ameaça real e direta à segurança dos aliados (Viggiano, 2005).

No momento em que a França decide reintegrar as estruturas não integradas da NATO (Dezembro de 1995), passando a defender que uma Europa Estratégica só será possível através de uma *europenization* da Aliança Atlântica, apoiada pelo Reino Unido, no que diz respeito à necessidade de uma clara partilha das responsabilidades militares entre americanos e europeus, a evolução da organização sofre um claro avanço. A Cimeira da NATO de Berlim, em Junho de 1996, marca o ponto culminante destes processos de *europenization*, reconhecendo a importância do Tratado de *Maastricht* e do lançamento da UE e apoiando o desenvolvimento de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD). Tal como refere o comunicado final, o nascimento da IESD *irá reforçar o pilar europeu da Aliança, reforçando*

372

*simultaneamente o elo transatlântico e permitirá aos aliados europeus maior responsabilização pela segurança e defesa comum*⁴. O objectivo fundamental da IESD consistiu no equilíbrio dos esforços no seio da Aliança, levando os europeus a assumir maiores responsabilidades, libertando o peso excessivo sobre os americanos. Simultaneamente, foi declarada a intenção de colocar as capacidades coletivas da Aliança à disposição das operações da UEO, se realizadas no âmbito da PESD. Como parte deste processo, os responsáveis da Aliança aprovaram os princípios do conceito de *Combined Joint Task Forces* (CJTF), tendo em vista facilitar as operações envolvendo vários países e proporcionar meios *separáveis mas não separados* que pudessem ser empregues pela NATO ou pela UEO (Brito 2011, 3). A decisão de inscrever formalmente a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) e a UEO no núcleo da NATO pareceu institucionalizar uma parceria estratégica susceptível de reforçar, não só a aliança euro-americana, mas também a capacidade estratégica dos parceiros europeus. De qualquer modo, a partir desta fase, o campo de ação da Europa fica formalmente delimitado à “gestão de crises”, assente institucionalmente no triângulo NATO-UEO-UE, tendo como quadro operacional o conceito de CJTF, e mantendo os EUA o direito de veto quanto à utilização dos meios e recursos da NATO. Para a nossa investigação é bastante relevante este documento, pois pela primeira vez é plasmado o desenvolvimento de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa que permitiria à Europa assumir uma maior responsabilidade pela sua própria defesa, convertendo-se assim no pilar europeu da Aliança. No entanto, o conceito estratégico reafirma que, pela preponderância da sua capacidade militar, a NATO ainda é a maior responsável pela segurança do continente e que a presença de forças norte-americanas, tanto convencionais como nucleares no território europeu, permanece vital. Esta Identidade Europeia de Segurança e Defesa viria a revelar-se pouco eficaz. A necessidade de autonomia e a maior dinamização no projecto europeu da política comum de segurança e defesa refletiu a dimensão pouco satisfatória e até mesmo disfuncional com que os Estados-membros da UE encararam a IESD, dado que representava um mero mecanismo que permitiria aos europeus conduzir operações limitadas (Howorth 2003b, 2007).

Contudo, a adoção do novo conceito estratégico tornou a Aliança mais vulnerável a conflitos, seja entre países Não-membros devido à emergência de interesses político-estratégicos antagónicos, seja com países aliados que também pertençam a uma outra organização internacional, quando a linha de atuação da

NATO divergir das obrigações assumidas com a primeira⁵⁰⁵. Este novo conceito estratégico serviu também como base de resposta a um apelo da ONU, com base em resoluções do Conselho de Segurança, aos conflitos dos anos noventa nos Balcãs.

Assim, poder-se-á afirmar que a história desta organização depois da guerra fria é realmente única. A NATO conseguiu vencer o debate sobre a sua justificação no contexto pós Guerra Fria, reemergindo com a ambição de se manter capaz de dar resposta aos novos desafios à paz e estabilidade, e nos últimos 20 anos conheceu a maior transformação da sua história, duplicando o número de membros, alterando três vezes o seu conceito estratégico, alargando a sua zona de atuação, transformando o sua estrutura de comando, criando uma nova força de Intervenção, participando em três guerras (Bósnia, Kosovo e Afeganistão) e conduzindo diversas operações civis. A Aliança Atlântica reemergeu como uma estrutura insubstituível de integração político-militar, a única em posição de permitir aos EUA/comunidade internacional realizar com eficácia intervenções militares em nome da imposição de paz ou da manutenção da paz.

Relativamente à UE, a organização não podia ser ainda considerada como um ator unitário no quadro da sua política de segurança e defesa. De acordo com uma visão realista, apresentava-se simplesmente como um instrumento que os seus Estados-membros tinham descoberto para a prossecução das suas políticas de segurança tradicionais e dos seus interesses numa aliança mais alargada. A expressão última desta premissa seria a manutenção de todas estas questões na esfera intergovernamental e as diferentes abordagens dos Estados-membros à própria relação transatlântica. Segundo uma visão liberal, o carácter *sui generis* do processo de integração europeu tornou-a mais do que uma simples organização internacional tradicional e transcendeu especificamente as abordagens nacionais, conduzindo a uma “*Europeanisation*” da própria concepção da segurança e das relações com a NATO e com os EUA, como um processo mútuo de Estados-membros que coletivamente formaram uma política externa comum e uma política de defesa comum, e estas políticas comuns conduziram a uma reforma dos interesses dos Estados-membros e das suas políticas, mesmo se tratando de uma campo intergovernamental e tradicional

⁵⁰⁵ Cfr. Prado, Sherri Ladislau. 2008. “A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): Evolução e Perspectivas”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Nº11, pp. 55-78.

da soberania de um estado-nação. A UE e as suas políticas não podem ser controladas por uma diretoria de estados “maiores”, não obstante sua importância inegável em processos europeus de tomada de decisão. Portanto, o relacionamento da PCSD com a NATO poderá representar a partilha de uma visão construída por um grupo de estados, que é mais do que a simples soma das suas partes. A participação dos Estados-membros quer na UE, quer na NATO sublinha a similaridade das entidades na esfera da segurança. A partilha de interesses tem levado a um aprofundamento dos entendimentos gerais e à reprodução da própria identidade e das visões do sistema internacional, conduzindo através desta visão construtivista a que os estados-membros de ambas as organizações entendam os seus próprios interesses como parte de uma comunidade mais alargada, ou de duas comunidades, como é o caso.

A análise do relacionamento entre a NATO e a PCSD terá de ser feito dentro deste quadro analítico, não negligenciando a capacidade de adequação da NATO às novas realidades e superando os desafios que lhe vão sendo colocados e simultaneamente não esquecendo que as relações no quadro desta política não se poderão distanciar do relacionamento entre os vários países europeus, principalmente os de maior peso dentro da União, e os EUA, porque serão essas as variáveis que sempre determinarão o sucesso ou o fracasso deste relacionamento.

1.1. 1999-2003 – Início de uma Nova Relação

Este período ficaria inegavelmente marcado pelo sucesso da NATO no Kosovo, através de uma *estratégia de compellence*⁵⁰⁶, o qual evidenciou a clara necessidade de instrumentos militares e uso da força para a resolução de conflitos na própria Europa, findo o período da guerra Fria e marcaria o conceito estratégico da NATO de 1999. Do ponto de vista institucional, o conflito no Kosovo fortaleceu a NATO. Se os mais cépticos questionavam a sua existência, o Kosovo mostrou as fragilidades dos países Europeus em resolver os problemas no seu continente, e mostrou que os laços transatlânticos não tinham sido necessariamente afectados pela queda do império soviético (Duignan 2000, 97). Não obstante este sucesso da NATO, e tal como se observou no capítulo anterior, a PCSD revelava dinâmicas endógenas e

⁵⁰⁶ O conceito de *compellence* entrou na literatura das relações internacionais com Thomas Schelling. 1960. *The Strategy of Conflict*. Conceito de *compellence* “uso ou a ameaça do uso da força – ou o uso limitado da força com vista a evitar uma ameaça, e o adversário alterar a sua ação”. Citado em: Angeren, Van Jan. 2006. *The Opportunities and Limits of Compellence Strategies*. Leiden: Universiteit of Leiden.

que paralelamente à NATO, desenvolvia capacidades e instrumentos verdadeiramente importantes para um ator de segurança e defesa. Neste contexto, o progresso da defesa europeia levou a reações da parte dos EUA, lembrando que a NATO é a fundação da defesa coletiva dos Estados europeus da qual são membros. Em 1998, depois da iniciativa franco-britânica de Saint-Malo, a administração Clinton recusou os "3 Ds": não afastar os EUA e a Europa, não duplicar as instituições e os recursos dedicados à NATO, não discriminar em termos de direitos dos aliados exteriores à UE para a participação em operações militares conduzidas pela última⁵⁰⁷, mas por uma autêntica partilha de responsabilidades. Como sugeriu Lord Robertson, o relacionamento transatlântico deveria ser pautado através dos três princípios que ficariam conhecido pelos três I's⁵⁰⁸: indivisibilidade relativamente à segurança de todo o espaço atlântico, uma vez que as ameaças atuais afetam simultaneamente a Europa e os EUA, ilustrando o exemplo dos Balcãs em que apesar da relutância por parte de Washington pela intervenção, os mesmos perceberam que a segurança de Europa era concomitantemente a segurança dos EUA. Relativamente à inclusão, Robertson referia-se que a própria NATO deveria cooperar com todos os membros da área Euro-Atlântico, fomentando uma abordagem inclusiva de segurança incluindo os membros da parceria para a Paz⁵⁰⁹, e a Rússia. Por último, os países europeus deveriam melhorar as suas próprias capacidades, através da contínua modernização das suas forças, pois só dessa forma poderiam partilhar, efetivamente as responsabilidades no domínio da própria segurança, e desempenhar um papel mais forte a ativo no seio da parceria transatlântica, que refletisse o seu peso político e económico (Robertson 2002, 1)

Porém, e ao contrário de Robertson, se UE se afirmasse autonomamente como um ator de segurança poderia de certa forma, evidenciar as assimetrias no seio da Aliança, entrando em competição com a própria. A esta respeito, Charles Kupchan

⁵⁰⁷ No *Decoupling, no Duplication and no Discrimination*. Conceito de Madeleine Albright, secretária de Estado dos EUA, no artigo "The Right Balance Will Secure NATO's Future" publicado no *Financial Times* em 7/12/1998. That is, the purpose was not to "Duplicate" NATO assets, not to "Discriminate" against non-EU NATO members, and not to "Decouple" the EU from the transatlantic security architecture.

⁵⁰⁸ Nas palavras de Robertson. 2002, p. 3: "Two years ago, I suggested a set of guiding principles for a European Security and Defence Policy evolving in harmony with NATO: these 3 positive principles were the three "I's" - Indivisibility, Inclusiveness and Improvement".

⁵⁰⁹ A situação alterou-se em 1994 com a criação da Parceria para a Paz (PfP) – um importante programa de cooperação bilateral prática entre a NATO e cada um dos países Parceiros –, que representou um significativo passo em frente no processo de cooperação. Em 1997, foi criado o Conselho da Parceria Euro-Atlântica (EAPC) para substituir o NACC e para prosseguir os trabalhos por este realizados, preparando o caminho para o desenvolvimento de uma parceria mais reforçada e mais operacional.

afirmou que os Estados Unidos e a Europa poderiam se *encaminhar para a mesma estrada que Roma e Constantinopla, através de uma rivalidade estratégica* e o melhor que poderiam conseguir seria um *divórcio amigável* (Kupchan 2003). A este respeito também Robert Kagan (2002, 13) afirmava que:

[T]ime to stop pretending that Europeans and Americans share a common view of the World, or even they occupy the same World, the morality of power, the desirability of power. American and European perspectives are diverging [...] On major strategic and international question today, Americans are from Mars and Europeans are from Venus: they agree on little and understand one another less and less.

A Europa parecia ter pouco para oferecer aos EUA, porque as próprias culturas estratégicas são muito diferentes. A Europa parecia viver num mundo de paz perpétua no modelo kantiano, onde a própria força não se apresentava como o modelo mais eficaz para a resolução de conflitos. Contudo, a Europa só conseguiu viver nesse paraíso pós-moderno porque os EUA asseguraram a segurança na sua periferia. Para Kagan, esta equação parecia simples, os Europeus nunca quiseram usar a força, porque simplesmente não tinham as capacidades para tal, e com o contínuo decréscimo dos orçamentos europeus na defesa esta situação agravar-se-ia, criando um fosso irreversível relativamente as capacidades militares. Porém, se os EUA se concentrassem unicamente nos conflitos de alta intensidade (*war-fighting*) e a UE na reconstrução de países e em missões de manutenção de paz, a complementaridade e as próprias sinergias entre as duas organizações tornar-se-ia impossível e as duas organizações continuariam a trabalhar de forma descoordenada. Os EUA e a NATO necessitariam de incorporar na sua própria estratégia, instrumentos de “*soft policy*”, tal como a própria UE necessita de colocar um maior empenhamento e se esforçar mais na aquisição de capacidades reais, referentes ao *hard power*. Nesta linha de pensamento, Jaap de Hoop Scheffer também referiu que a *NATO does the heavy militar lifting and ESDP does the less challenging tasks of crisis managements and nation-building*.

Este período coincide com a chegada ao poder de Bush e as relações entre a UE e os EUA estão longe de ser ideais⁵¹⁰ ficando também marcado pelo lançamento do Novo Conceito Estratégico nas comemorações do cinquentenário da Organização. Em Abril de 1999, o aparecimento de novas ameaças, a alteração da configuração política europeia decorrente da autonomização de diversos estados europeus, o

⁵¹⁰ Bush começa mesmo a equacionar retirar as tropas americanas do Kosovo.

alargamento da NATO para leste e a crescente tendência da União Europeia para assumir maiores responsabilidades de segurança e defesa, levaram a Aliança a adoptar, em Washington, um novo conceito estratégico, sanando assim as imprecisões do texto anterior e facilitando a operacionalização do novo conceito de segurança⁵¹¹. O novo texto reafirmava os compromissos assumidos na primeira versão, especificando mais claramente os parâmetros de atuação da NATO e de certa forma, viabilizando normativamente o uso da força para a garantia da estabilidade do ambiente e amplia seu espaço geográfico de ação. Este documento, numa linha de continuidade relativamente ao seu antecessor, estabeleceu como principais missões da NATO, a segurança (através da gestão de crises das parcerias), a consulta e a dissuasão e defesa. A manutenção da estabilidade, antes prioridade estratégica, passa a ser considerada tarefa complementar da organização, enquanto de interesse para a segurança coletiva dos aliados. Neste documento a NATO libertou-se dos impedimentos à sua ação bélica e disponibilizou, inclusive capacidades militares para conduzir intervenções armadas não previstas inicialmente no Tratado de 1949 (Viggiano 2005, 4). Embora em nenhum momento o termo intervenção humanitária seja utilizado, a valorização dos direitos humanos pelos aliados e situações de emergência humanitária podem justificar a intervenção da Aliança. No entanto, as operações de gestão de crises mencionadas no documento e a contribuição da Aliança para o apaziguamento de conflitos, serão decididas caso a caso, e, por consenso. Este preceito normativo permite à Aliança uma grande flexibilidade e conveniência política quanto à sua participação ou não, em conflitos. Estas linhas de ação denotam que, naquele tempo, as preocupações estratégicas da NATO eram a segurança e estabilidade da área euro-atlântica, bem como as intervenções no exterior das suas fronteiras, com a finalidade de prevenir conflitos e proporcionar ajuda humanitária⁵¹².

Como se pode observar há referência textual sobre a necessidade quer do alargamento do âmbito do artigo 5º do Tratado de Washington, que abandona a visão

⁵¹¹ Embora a cimeira da NATO tivesse sido inicialmente organizada com vista a celebrar o 50º aniversário da Aliança, a crise no Kosovo tornou-se o centro de atenção do encontro. A reunião teve lugar no histórico auditório de Mellon, no qual o Tratado de Washington foi assinado em 1949. United States. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. 1999. NATO's 50th anniversary summit : hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Sixth Congress, first session, April 21 1999. Washington, U.S. G.P.O. s Office.

⁵¹² Com vista à prossecução destes objectivos, a Aliança decidiu reforçar a Parceria para a Paz (Partnership for Peace - PfP) incrementado um maior número de atividades nos países vizinhos da Europa com o objectivo da estabilidade crescente e ajuda a estes países na prossecução do desenvolvimento das suas próprias forças e capacidades.

tradicional das *agressões contra o território* e passa a considerar *qualquer ameaça de agressão*, mas reconhece que uma defesa coletiva eficaz requeria medidas diferentes das concebidas durante e imediatamente após a Guerra Fria. Esta versão também teve em consideração as ameaças colocadas pelos estados párias e falhados, pelas armas de destruição maciça e por outras ameaças transnacionais, tais como os conflitos étnicos ou religiosos. Não podemos negligenciar que em 1999, a experiência operacional da Aliança limitava-se, em grande medida, aos Balcãs. Com o objectivo de responder adequadamente às novas missões, o documento preconizava como sendo as suas linhas de ação, a manutenção das suas capacidades militares efetivas, a preservação do elo transatlântico; o desenvolvimento de uma identidade de segurança e defesa europeia; A prevenção de conflitos e a gestão de crises; o estabelecimento de parcerias de cooperação e do diálogo; a política de porta aberta⁵¹³; o controlo de armas, o desarmamento e a contra proliferação.

Este novo ciclo iniciar-se-ia a nível operacional com um exercício conjunto de gestão de crises NATO/UEO, que seria praticamente o último acto desta organização europeia, que entraria num período de letargia⁵¹⁴. A partir do ano 2000, as relações passaram a ser diretamente entre a NATO e a UE. Em Setembro, realiza-se a primeira reunião entre o COPS e o Conselho do Atlântico Norte, tendo o então SG/AR afirmado que as relações entre as duas organizações teriam de ir mais longe do que as que tinham sido estabelecidas com a UEO: *nós não podemos simplesmente replicar os arranjos da UEO, nós temos de ter a astúcia de descobrir algo muito mais sofisticado que combine os aspectos militares e não militares para a gestão de uma crises.*⁵¹⁵ Nice viria a confirmar esta tendência de aproximação entre a UE no quadro da política de defesa e a NATO, decidindo que que por uma questão de transparência, passariam a ser convidados para as reuniões da UE, o Secretário-Geral e o *Chairman* do Comité Militar da NATO bem como o SACEUR. Foi ainda proposto um acordo de segurança permanente entre as duas organizações. Uma semana depois, o Conselho do Atlântico Norte congratulou-se com as decisões de Nice e decidiu passar a

⁵¹³ O Artigo 10 do Tratado de Washington dita que “As Partes podem, por acordo unânime, convidar a aderir a este Tratado qualquer outro Estado Europeu capaz de favorecer o desenvolvimento dos princípios do presente Tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte. Qualquer Estado convidado nesta conformidade pode tornar-se Parte no Tratado mediante o depósito do respectivo instrumento de adesão junto do Governo dos Estados Unidos da América. Este último informará cada uma das Partes do depósito de cada instrumento de adesão.” A este propósito importa salientar que em março de 1999, formalizou-se a adesão da Hungria, Polónia e da República Checa, três países do antigo Pacto de Varsóvia.

⁵¹⁴ O último Conselho ministerial da UEO realizou-se em Novembro de 2000. Em Março de 2010, os membros permanentes decidiram encerrar a organização a partir de Junho de 2011.

⁵¹⁵ Maartje Rutten (ed). 2001. *From St-Malo to Nice - European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers, nº47. Paris: WEU Institute for Security Studies. pp. 141-142.

convidar também para as suas reuniões da Presidência, o Alto Representante da PESC e o *Chairman* do Comité Militar da UE, mas não obteve consenso para aprovar o acordo de segurança (Brito 2011, 6). Em boa verdade, apesar de os Secretários-Gerais das duas organizações já terem chegado a um entendimento provisório, a Turquia colocou reservas a este acordo e por isso o comunicado final deste Conselho referia a necessidade de encontrar soluções satisfatórias para todos os Aliados quanto à sua participação nas iniciativas conjuntas, afirmando o princípio do *nothing will be agreed until everything is agreed*⁵¹⁶. Este obstáculo não impediu que no início de 2001 se iniciasse o diálogo entre o Secretário-Geral da NATO e a Presidência da UE, e assim fossem formalizadas as relações e alguns padrões de cooperação entre as duas organizações, e definidos os objectivos e as modalidades de consulta para os assuntos de segurança entre ambas. Em resultado desta definição, foram realizadas nos meses seguintes, a primeira reunião entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros e o primeiro Comité Militar conjunto das duas organizações. Subsistiam no entanto duas visões distintas: do lado da NATO, parecia prevalecer ainda uma certa ideia de inclusão, referindo sempre a IESD como o pilar europeu da Aliança, enquanto do lado da UE se reforçava a ideia da capacidade autónoma da segurança e defesa.

Os ataques terroristas de 11 de Setembro e a resposta dos europeus, que em unísono reafirmaram *we are all americans*⁵¹⁷ viriam a alterar significativamente a relação entre os dois lados do Atlântico, ultrapassando divergências e aproximando ambas as organizações para o combate às novas ameaças. Na sequência desses ataques, os EUA invadiram o Afeganistão e estavam mais preocupados com a estabilização dessa região, aguardando um eventual apoio europeu, o qual sairia do Conselho Europeu de *Laeken*, em Dezembro de 2001. Nas Conclusões do Conselho Europeu de *Laeken*, a União Europeia reafirmou a sua total solidariedade com o povo americano e a comunidade internacional na luta contra o terrorismo, no pleno respeito dos direitos e liberdades individuais, estabelecendo uma definição comum das criminalizações terroristas, a elaboração de listas de organizações, pessoas, grupos e entidades terroristas, a cooperação entre serviços especializados, assim como a regulamentação adoptada em matéria de congelamento dos bens, na sequência da

⁵¹⁶ NATO, Final Communiqué, North Atlantic Council, Brussels, 14-15 December 2000, em Maartje Rutten. 2001. *From St-Malo to Nice - European Defence: Core Documents*, Chailot Papers, n°47, Paris: WEU Institute for Security Studies, p. 224

⁵¹⁷

Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como respostas concretas na luta contra o terrorismo (Conselho Europeu 2001b). Deste Conselho foi ainda aprovada uma Ação Comum em apoio ao restabelecimento da estabilidade no Afeganistão, assumindo, a UE, o compromisso de participar nos esforços da comunidade internacional destinados a restaurar a estabilidade no Afeganistão com base nos resultados da Conferência de Bona e nas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste contexto, esta Ação Comum preconizava o escalonamento de uma força internacional de segurança que teria como mandato, contribuir para a segurança das administrações afegãs e internacionais instaladas em Cabul e nos seus arredores, bem como para o estabelecimento e treino das novas forças de segurança e das forças armadas afegã. A participação dos Estados-membros da União nessa força internacional constituiria um sinal firme da sua vontade de assumir as suas responsabilidades em matéria de gestão de crises e de contribuir assim para a estabilização do Afeganistão⁵¹⁸ (Ibidem).

A partir de 2002, a NATO deixou de referir a IESD⁵¹⁹ e a cooperação ganharia um novo fôlego no final do ano, com a aprovação da Declaração conjunta UE-NATO. Este documento constituiu o início oficial da parceria estratégica e viria a institucionalizar os princípios fundamentais do relacionamento, reconhecendo que: as duas organizações têm uma natureza diferente mas a parceria pode ser vantajoso para ambas; é importante a consulta mútua efectiva, o diálogo e a transparência; terá de haver respeito pela tomada de decisão autónoma e pelos interesses de cada uma; ambas respeitarão os princípios da Carta das Nações Unidas; será mutuamente vantajoso o desenvolvimento coerente e transparente das capacidades militares de que ambas necessitam.

Javier Solana, SG/AR da UE, mas que tinha desempenhado funções como Secretário Geral da NATO entre 1995-1999, sublinhava a 16 de Dezembro de 2002, depois da Declaração entre a UE e a NATO que:

[I] am very pleased that we have agreed the EU-NATO framework for permanent relations. It is a clear milestone in our joint efforts in order to face the challenges of the new century. In today's world, security and stability are a collective endeavour. Our security will be best guaranteed by the collaboration of all of us. [...] Today, we launch a strategic partnership that will bring our organisations closer together. In

⁵¹⁸ Neste Conselho, a União estaria já pronta a autorizar um montante de 352 milhões de euros para a ajuda humanitária, dos quais 103 milhões seriam retirados do orçamento comunitário.

⁵¹⁹ A Cimeira de Praga, em Novembro de 2002, refere a importância da cooperação NATO/UE mas já não refere a IESD como instrumento fundamental. NATO, Summit Declaration, Art. 11º, Prague, 21 November 2002, Disponível no site <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm> [acedido em 31 Dezembro 2010]

full transparency, we are ready as of today to start a new era of co-operation. We will continue to work with NATO in the same spirit of co-operation: the mission continues (Conselho da União Europeia 2002, 1).

1.2. 2003-2007 – Crise da Relação

Após quatro anos de um relacionamento relativamente profícuo, em que a NATO revelou a sua capacidade de adaptação e a UE demonstrou a sua vontade de desenvolver estruturas e instituições de suporte à sua política de segurança e defesa, uma nova etapa inicia-se a 17 de Março de 2003, com o aprofundamento do relacionamento, através do Acordo Berlim-Plus, para a gestão de crises de ambas as instituições⁵²⁰. As disposições deste acordo prendem-se essencialmente com a garantia do acesso da UE ao planeamento operacional da NATO: colocar à disposição da UE as capacidades e meios comuns da NATO; opções de comando europeu da NATO para as operações sob comando da UE, incluindo o desenvolvimento do papel europeu do Adjunto do Comandante Supremo Aliado da NATO na Europa, (SACEUR); e a adaptação do sistema de planeamento da defesa da NATO para incorporar a disponibilidade de forças para operações da UE⁵²¹. A UE passou a dispor de uma estrutura de comando no seio da NATO para as suas missões e assim conseguir aproveitar as capacidades operacionais de planeamento da NATO⁵²². Broch Hueso (Hueso 2010, 3) definiu estas alterações como a passagem de uma *diplomacia institucional a uma integração defensiva no seio da NATO*.

Mas este ambiente construtivo depressa viria a sofrer um retrocesso ainda nesse mesmo mês, com a guerra do Iraque. Esta guerra, evidenciou não só as diferenças no seio dos Estados-membros da UE⁵²³, como também fraturas no seio da Aliança Atlântica, considerada para alguns como uma causa significativa dos próprios antagonismos, reforçando alguns dos piores estereótipos da relação transatlântica (B.

⁵²⁰O texto dos Acordos Berlim-Plus encontra-se disponível no site:<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf> [acedido em 12 de janeiro de 2009]

⁵²¹ Estas disposições são aquelas de conhecimento público, não obstante existem várias prerrogativas que continuam classificadas. Antonio Missiroli (ed.), "From Copenhagen to Brussels – European Defence: Core Documents, vol. IV", *Chaillot Paper* no. 67, European Union Institute for Security Studies, Paris, December 2003, pp. 48-49.

⁵²² A UE usou pela primeira vez os mecanismos previstos nos Acordos Berlim-Plus, na operação de manutenção de paz na Macedónia (FYROM) substituindo a operação da NATO no país.

⁵²³ A França, a Alemanha, a Bélgica e o Luxemburgo foram os países que maior oposição demonstraram para com a intervenção dos EUA no Iraque, por outro lado os governos do Reino Unido, Portugal, Espanha Itália, Holanda, Dinamarca e alguns países de leste apoiaram a decisão de intervenção.

Posen 2004, 8). Retratando os EUA como unilateralistas e militaristas aos olhos europeus e os europeus como não-confiáveis e mal agradecidos aos olhos americanos. A então, secretária de Estado norte-americana, Condolezza Rice, declarou que os EUA deveriam *punish France, ignore Germany and forgive Russia*⁵²⁴. Por outro lado, a França insistia na construção da PCSD, afirmando que um mundo unipolar com os EUA como única potência não seria a melhor opção para a Europa. O presidente francês, Jacques Chirac declarava, que a Europa *may act in favor of a balanced, multipolar and law-respecting world* (Chirac 1999, 2). Esta visão, beligerante dos EUA e pacifista da UE apesar de algo caricatural, ofusca a prioridade que os EUA têm dado à cooperação internacional, à legitimidade das intervenções e ao encontro de soluções pacíficas para a resolução de crises, tal como os europeus perceberam (talvez da pior forma, e no seu próprio terreno) que a força continua a desempenhar uma papel essencial nas relações internacionais (Gordon e Shapiro 2004, 3-6). Esta situação de claro antagonismo no seio da aliança atlântica, caracterizada por uma crescente divergência entre a estratégia americana, a estratégia europeia poderia ser negligenciável se se adoptasse uma perspectiva histórica e se relativizasse os perigos dos antagonismos, latentes neste período. Em primeiro lugar, é de sublinhar, como já foi referido que as lideranças político-partidárias dos países com maior influência, afetam indelevelmente a forma como a própria NATO e UE se relacionam e a visão que têm uma da outra, e como se trata de países democráticos estas elites políticas são mutáveis, através do processo eleitoral. Em segundo lugar, a Aliança atlântica foi sempre caracterizada por assimetrias de poder entre os seus membros, que vêm desde a sua própria criação: os EUA como a potência principal, com controlo político e como garante da estratégia global de segurança da Europa, militarmente fraca, politicamente menor e de enquadramento estratégico regional, nas palavras de Frédéric Bozo, este era “*ab initio the raison d’être of the Atlantic system as well as of its actual structure*” (Bozo 2007, 457). Claro que estas divergências políticas e assimetrias na distribuição do poder resultam num problema crucial no seio da aliança do qual este período é o seu semblante, mas o próprio período da Guerra Fria contribuiu para relativizar, a importância ou atenuar as consequências das disparidades militares, políticas e estratégicas entre a Europa e os EUA e prevenindo qualquer ideia de dissociação ao nível estrutural de ambas as organizações. A

⁵²⁴Cfr. Leicester, John. “Europe Remembers Rice’s ‘Punish France’ Quip,” Associated Press Online, 16 November 2004, Lexis-Nexis news wire database, Disponível no site <http://www.lexis-nexis.com> [accedido em 10 de Dezembro de 2010].

alteração na tipologia de ameaças e da conflitualidade, depois de 2003, veio evidenciar a necessidade das duas alianças na arquitectura de segurança não só europeia, como global. A este propósito Giegerich (2008, 7) sublinhou, *a exigência mundial por missões no mundo continua a crescer rapidamente*. Em 2007, as operações de manutenção de paz em todo o mundo necessitavam de cerca de 160 000 soldados, destes cerca 63 000 provinham de estados-membros da UE, isto significa que cerca de 4% das forças ativas da UE se encontravam destacadas em missão. A UE encontra-se atualmente envolvida em várias missões no mundo, o que traduz a sua relevância como *sui generis type of civilian-military crisis management entrepreneur*⁵²⁵. Todas estas transformações aumentaram a sua complexidade e concomitantemente trouxeram novos desafios ao seio da aliança⁵²⁶. Ambas as instituições, NATO e UE adoptaram abordagens militares-civis com o objetivo de melhor responder às novas ameaças à segurança. Decorrente desta necessidade de articulação entre os meios humanos e operacionais entre as duas organizações, em Maio de 2003, iniciaram-se as reuniões do *NATO/UE Capability Group*, com o objectivo de assegurar as sinergias e a complementaridade entre os projetos de desenvolvimento de capacidades de ambas as organizações. No final do ano realizou-se também o primeiro e único exercício conjunto de gestão de crises CME/CMX, no âmbito também do acordo *Berlin Plus*⁵²⁷. Ainda no final de 2003, no Conselho Europeu de Bruxelas, a UE propôs o estabelecimento de células de ligação no SHAPE e no Estado-Maior da UE, o que veio a ser aprovado pela NATO e implementado a partir de 2005. Esse Conselho Europeu aprovou também o estabelecimento no EMUE de uma célula civil-militar que permitisse planear e conduzir uma operação militar, mediante a nomeação de um Comandante Operacional e do reforço rápido de pessoal (União Europeia 2003). Na mesma ocasião, os líderes europeus aprovaram a EES que confirmava a importância dos acordos NATO/UE, especialmente o *Berlin Plus*, reconhecendo muito claramente que *são poucos ou nenhuns os problemas que temos*

⁵²⁵ Vide a este respeito: Howorth, Jolyon. 2003. “ESDP and NATO : Wedlock or Deadlock?”. *Cooperation and Conflict*, 38 (3), p. 239.

⁵²⁶ Acerca deste exercício conjunto vide: Noetzel Timo; Schreer Benjamin, 2009. “Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change”. *International Affairs*, 85 (2), p. 215.

⁵²⁷ Depois deste exercício não foi possível a realização de outro semelhante, apesar de ter sido prevista a realização de um segundo exercício para 2007, este acabou por ser cancelado, por falta de entendimento quanto ao cenário a utilizar e quanto ao calendário, mas na prática inviabilizado pelo “braço-de-ferro” Chipre/Turquia

capacidade de enfrentar sozinhos” e que “nada pode substituir a relação transatlântica (Conselho Europeu 2003).

Em termos operacionais esta cooperação começava também a ganhar expressão. Em Março de 2003, ocorreu a transição da missão NATO na Macedónia para o âmbito da UE (Concordia) com recurso às capacidades da NATO, onde formalmente se estabeleceu a cooperação militar UE-NATO. Como forma de adaptação operacional a estas metamorfoses no sistema da Aliança Atlântica e na sequência da proposta do Secretário de Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, na Cimeira dos Ministros de Defesa, na Polónia, em Outubro de 2002, foi criada a 17 de Outubro de 2003, uma Força de Resposta Rápida da NATO com capacidade de resposta imediata em qualquer parte do mundo, a estar completa em Outubro de 2006 (com capacidade para, em 30 dias enfrentar tarefas do tipo de manutenção de paz, evacuações, contraterrorismo e combates de grande intensidade). No início contaria com 6 000 soldados, prevendo-se um total de 21 000, em 2006 (Kugler 2007, 4). Quando a NATO decidir o seu emprego a NRF deverá estar disponível em 5 dias e ser auto-sustentável por um período de 30 dias. A criação desta força representava nas palavras do General James Jones, na altura o SACEUR que *NATO will no longer have the large, massed units that were necessary for the Cold War, but will have agile and capable forces at Graduated Readiness levels that will better prepare the Alliance to meet any threat that it is likely to face in this 21st century*⁵²⁸. A criação desta força permitiu à aliança ultrapassar as limitações em termos operacionais e um maior grau de prontidão para os novos teatros de operações⁵²⁹ dadas as próprias características como a alta prontidão, capacidade de resposta, destacabilidade e multi-nacionalidade. Estas características tornaram as forças de reação rápida relevantes para as operações expedicionárias a uma distância estratégica da Europa e da América do Norte, para além de servirem de reforço dentro da área do Tratado do Atlântico Norte⁵³⁰.

⁵²⁸ Cfr. NATO. 2003. *NATO Response Force*. Disponível no site http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm [acedido em 4 de Janeiro de 2011]

⁵²⁹ Cfr. Cornish, Paul. 2004. From NATO: the Practice and Politics of Transformation. *International Affairs*, Vol. 80, n.º1, pp. 63-74.

⁵³⁰ A NRF tem facultado à Aliança uma capacidade de reacção rápida em estado de alerta de cerca de vinte mil homens por rotação, em nada semelhante ao que a NATO dispunha durante a Guerra Fria e ainda hoje ímpar em qualquer parte do mundo (com a excepção dos Estados Unidos). A experiência adquirida ao longo das rotações sucessivas tem demonstrado que o conceito da NRF é viável e que a dinâmica transformacional oferecida pela criação da NRF está a ter repercussões profundas e abrangentes nas instituições militares por toda a Aliança. Cfr. NATO. 2009. *Da AMF à NRF*. Disponível no site <http://www.nato.int/docu/review/2009/0902/090204/PT/index.htm> [acedido em 14 de Fevereiro de 2010].

Duante este período, a Cimeira de Istambul, realizada no final de Junho de 2004 é também marcada pelo tema do Afeganistão, sendo discutido, o aumento da presença com o envio de mais de 3 000 soldados, tendo em vista que a Aliança desempenhasse o papel central no apoio às eleições, e o Iraque, através da assistência ao novo governo para treino das suas forças de segurança (forças militares e paramilitares). Com o Afeganistão e o Iraque a dominar a agenda, a Aliança discutiu ainda o término da missão na Bósnia (SFOR), passando esta para responsabilidade da UE; a confirmação da continuidade da KFOR, no Kosovo; a adopção de medidas para reforçar a Parceria Euro-Atlântica, através do envolvimento em regiões estrategicamente importantes como o Cáucaso e a Ásia Central; o reforço das relações com a Ucrânia e do Diálogo com Mediterrâneo (alargando à Líbia) e oferta de cooperação à região Grande Médio Oriente. Apesar destes avanços significativos na adequação da Aliança aos novos tempos, a Cimeira de Istambul demonstrou que as feridas continuavam abertas nas relações transatlânticas. As divergências entre a França e os EUA mantinham-se. Ao pedido do Presidente George W. Bush da entrada da Turquia na UE, o Presidente Jacques Chirac respondeu que se tratava de uma matéria que não dizia respeito aos EUA. Em relação ao Afeganistão, a França não aceitou o envio de militares para a constituição da NRF, mas aceitou o envio de mais 3 000 homens no âmbito da UE.

Cumprе sublinhar que este período marcou indelevelmente o relacionamento da UE com a NATO, evidenciando que aquilo que as une é muito maior do que as separa.

1.3. 2007-2011– O casamento desejável

Durante este período, verificou-se o início da crise económica que levou à redefinição das prioridades dos Estados-membros da NATO em termos de investimento (2007). A seguir, o regresso da França como membro da Organização (2008) e o envio de tropas para o Afeganistão por parte de uma NATO solidária (2009). As mudanças políticas na Europa, com Gordon Brown no Reino Unido, Nicolas Sarkozy⁵³¹ em França, Angela Merkel na Alemanha, e com o Presidente Obama nos EUA alteraram positivamente as relações entre Bruxelas e Washington, começando novamente a observar-se uma tentativa de aprofundamento das relações transatlânticas, e a convergência dos interesses geopolíticos. Assim, o Tratado de Lisboa e a alteração conceptual desta política não alterou a importância das relações transatlânticas para a UE, que no seu art. 42º (2) vê plasmado que *a política da União, na aceção da presente secção, não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros e respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito*. Assim, o Parlamento Europeu, emite uma Resolução a 19 de Fevereiro de 2009, sobre o papel da NATO na arquitectura de segurança da UE, onde é salientado o papel da organização quer no passado, quer no presente, para a segurança da Europa e onde se reafirma que a Aliança continua a ser a base da sua defesa coletiva, e que a segurança da Europa como um todo, independentemente das posições individuais adoptadas pelos seus estados, continua a beneficiar da manutenção da aliança transatlântica; considerando, por conseguinte, que a futura defesa coletiva da UE deve ser, tanto quanto possível, organizada em cooperação com a NATO; entendendo que os Estados Unidos e a UE precisam de intensificar a sua relação bilateral e alargá-la a questões relativas à paz e à segurança. Neste documento

⁵³¹ A eleição de Nicolas Sarkozy em 2007 é apontada como uma das principais causas para o desenvolvimento de boas relações entre a Europa e os EUA, e para a própria transformação da NATO. O regresso da França às estruturas e aos órgãos operacionais da NATO, em Abril de 2009 na cimeira de Estrasburgo, revelaram o desejo de Nicolas Sarkozy de “*Europeanising the Atlantic Alliance*”, demonstra “*the aim to increase the EU’s political and military influence in transatlantic security cooperation*”. Cfr. Gaspers, Jan. 2008. “France’s Rapprochement with NATO: Paving the Way for an EU Caucasus?” *European Security Review*, 40. International Security Information Service, p. 2. Também num discurso aos Embaixadores franceses, em Agosto de 2007, ele afirmou estar “*convinced that it is in the vested interest of the United States for the European Union to assemble its forces, streamline its capabilities and independently organize its defence*” Speech of M. Nicolas Sarkozy, President of the French Republic, at the French Ambassadors’ Conference, Élysée Palace, Paris, 27 August 2007.

é também referido os riscos para a segurança no mundo moderno se caracterizam cada vez mais por fenómenos como o terrorismo internacional, a proliferação de armas de destruição maciça, a existência de Estados falhados, os conflitos insolúveis, a criminalidade organizada, as ameaças informáticas, a degradação do ambiente e consequentes riscos para a segurança, as catástrofes naturais, entre outras, e que estes fenómenos exigem uma parceria ainda mais estreita e a concentração no reforço das capacidades de base da UE e da NATO, para além de uma maior coordenação nas áreas do planeamento, da tecnologia, do equipamento e da formação. Desta forma, é sublinhado que os principais desafios que se colocam às duas organizações consistem na utilização em comum dos mesmos recursos nacionais, em termos de pessoal e capacidades; solicita à EU e à NATO que assegurem que estes recursos limitados sejam utilizados nas capacidades mais adequadas para enfrentar os desafios complexos do presente, evitando a duplicação de trabalho e fomentando a coerência, incitando os Estados-Membros da UE a reunirem, partilharem e desenvolverem conjuntamente capacidades militares, a fim de evitarem desperdícios, criarem economias de escala e reforçarem a base tecnológica e industrial da defesa europeia. A maior eficiência na utilização dos recursos militares, é aliás destacado em todo o documento, que apela a uma melhor coordenação e a um investimento mais eficaz na defesa, a bem da sinergia, e da segurança europeia, porque segundo o texto existe um efetivo aumento na proporção de despesas comuns em todas as operações militares da NATO e da UE e porque se mantem a diferença de valores e de eficácia das despesas no domínio da defesa entre os membros europeus da NATO e os Estados Unidos. Assim o documento insta a UE a comprometer-se a uma repartição mais justa dos encargos globais e os Estados Unidos a demonstrarem maior disponibilidade para consultarem os seus aliados europeus sobre questões relacionadas com a paz e a segurança

Os vários acontecimentos que mudaram o contexto geoestratégico global na última década como foi observado, nomeadamente o efeito cumulativo da internacionalização do terrorismo, através dos ataques perpetrados em Nova York, em Londres e Madrid; as intervenções militares no Afeganistão e no Iraque; a crise na Geórgia, a controvérsia sobre o programa nuclear iraniano; a crise financeira e económica mundial, a crise das dívidas na Europa, a emergência de novas potências,

388

do diferente posicionamento estratégico da Rússia tiveram, e têm, particular impacto no mundo ocidental, pondo diretamente em causa a hegemonia consagrada há apenas duas décadas pelo colapso do império soviético e a imperiosa necessidade de repensar a NATO com 28 membros⁵³², e levaram à adopção, em Lisboa, do atual conceito estratégico da NATO que ao contrário dos conceitos estratégicos aprovados em 1991 e 1999, emanou, não de um processo de atualização dos seus predecessores mas, de uma revisão atenta e cuidada dos seus pressupostos e da realidade internacional dos últimos dez anos, na tentativa de definir as linhas políticas e militares de atuação da Aliança na década que se segue. Desta forma, os Chefes de Estado e de Governo dos países membros concluíram o processo de elaboração do novo conceito estratégico da NATO afirmando que este é apenas o primeiro passo na edificação da Aliança para o Século XXI, que deverá ser renovada e atualizada de forma constante e contínua, de modo a ser capaz de fazer face aos desafios securitários que se lhe impõem. Paralelamente ao novo conceito estratégico da NATO, era reafirmada a necessidade de uma política de defesa europeia mais forte, mais coerente e mais eficaz, pela própria embaixadora dos EUA na NATO, Victoria Nuqueland, *we agree with France – Europe needs, the United States needs, NATO needs, the democratic world needs – a stronger, more capable European defense capacity.*⁵³³ O novo conceito estratégico veio reafirmar o desenvolvimento e consagração da Aliança como fonte de esperança para a garantia e manutenção da segurança e da paz internacionais, por se fundar em valores comuns como a liberdade individual, a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito. Neste sentido, fortaleceu o seu compromisso de defesa dos territórios e populações dos Aliados através do reforço das três tarefas essenciais a desenvolver para assegurar que tal objectivo possa ser o melhor possível alcançado: a defesa colectiva, com base no artº.5º do Tratado de Washginton; a gestão de crises, empregando as capacidades políticas e militares aliadas, antes, durante e depois dos conflitos; e Segurança cooperativa, pela realização de parcerias com países e organizações, pelo controlo de armamentos, a não proliferação e o desarmamento, a reforma e a transformação, e pela manutenção da política de porta aberta a todas as

⁵³² Albânia, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Importa realçar que vários países da Europa Central e de Leste, incluindo os países bálticos, entraram para a NATO em 2004 e 2009, pelo que não tinham participado na elaboração do conceito estratégico de 1999.

⁵³³ Ambassador Victoria Nuland, Speech to Press Club and American Chamber of Commerce, Paris, 22 February, 2008.

democracias europeias que cumpram os critérios de adesão⁵³⁴. Esta política traduz o propósito da NATO reforçar das democracias europeias que partilham os mesmos valores e mostram disponibilidade para assumir as responsabilidades e as obrigações decorrentes dos contributos para a defesa e a segurança comuns (Parlamento Europeu 2009, 3-5).

No mais recente Conceito Estratégico da NATO é reiterado que a organização continuará a *salvaguardar a liberdade e a segurança de todos os membros, por meios políticos e militares* (NATO 2010, 2)⁵³⁵. A missão estabelecida em 1949 continua, assim, com plena validade e aceitação, apesar das profundas alterações verificadas desde então, no sistema internacional. Como princípios estruturantes da Aliança, são reafirmados: a responsabilidade fundamental do Conselho de Segurança da ONU pela manutenção da paz e da segurança internacionais; a preservação do elo transatlântico, como essencial à paz e segurança dos aliados; a liberdade individual, a democracia, os direitos humanos e o primado do direito; a solidariedade, a partilha de interesses e a assumpção equitativa de encargos, como determinantes da coesão da NATO.

Na verdade, a Resolução do Parlamento Europeu, surge no momento de negociações do novo conceito Estratégico da NATO, onde são identificadas novas ameaças como a proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva, e o terrorismo. Para além destas ameaças, o conceito estratégico considera que o ambiente de segurança pode ser afectado por: instabilidades ou conflitos fora das suas fronteiras, decorrentes de extremismo, terrorismo e tráficos de armas, narcóticos e pessoas; ciberataques dirigidos a organizações governamentais, empresas, redes de transportes e abastecimento, ou outras infra-estruturas críticas; perturbações das rotas de comunicações, transportes e trânsito de pessoas e bens, vitais para o comércio internacional, a segurança energética e a prosperidade dos

⁵³⁴ A política de porta aberta levanta um conjunto de questões complexas. Como aquela relativa à entrada dos países da Parceria para a Paz, como lidar com a Rússia que considera o alargamento a sua principal ameaça externa. Em que medida as considerações estratégicas determinarão a entrada na Aliança de países com regimes não democráticos, como aconteceu com Portugal em 1949. A política de porta aberta é reafirmada no conceito estratégico e considerada uma das áreas de esforço fundamentais da NATO, o que confirma e valoriza a sua posição na estratégia aliada, deixando campo aberto para decisões concretas no futuro, eventualmente sobre as questões antes identificadas. A declaração também reafirma o compromisso estabelecido em 2008 para a adesão da Geórgia. Também refere algumas perspectivas de adesão para os países dos Balcãs ocidentais.

⁵³⁵ Apesar do Conceito Estratégico de 2010 ter sido assinado na Cimeira de Lisboa, importa lembrar que o processo de elaboração deste documento teve início em Estrasburgo-Kehl, na Cimeira de comemoração do 60.º aniversário da Aliança O conceito estratégico da NATO foi elaborado por um processo que demorou cerca de um ano e envolveu um grupo de 12 especialistas de diferentes países, liderados por Madeleine Albright, vice-liderados pelo holandês Mr Jeroen van der Veer. Este grupo de *experts* promoveu diversos seminários em países da NATO, onde foram recolhidos contributos para o relatório entregue em Maio ao Secretário-geral Anders Fogh Rasmussen.

povos; restrições de acesso ao espaço, decorrentes do desenvolvimento de tecnologias de guerra electrónica, que podem ter impacto no planeamento e nas operações da NATO; condicionantes ambientais ou de recursos, onde se incluem os riscos de saúde pública, as mudanças climáticas, a escassez de água e as crescentes necessidades energéticas⁵³⁶.

O novo conceito estratégico volta a reafirmar a importância da NATO na gestão de crises, nomeadamente na prevenção, gestão, estabilização e apoio à reconstrução das áreas afectadas por crises que constituam ameaça direta à segurança do território e das populações aliadas. Neste contexto, são ilustradas as lições dos Balcãs e do Afeganistão para, no quadro da gestão de crises, assinalar a importância da *comprehensive approach* de forma a estreitar a cooperação com outros atores internacionais e combinar as capacidades políticas, civis e militares de um forma mais efetiva. Com esta nova abordagem emergem como requisitos essenciais: a partilha de informações entre os membros da Aliança; o desenvolvimento da doutrina e de capacidades militares para a realização de operações; a melhoria do planeamento civil-militar, bem como do treino e interoperabilidades das forças e a criação das suas próprias capacidades civis. Através desta abordagem global, a NATO apela também ao fortalecimento das cooperação com outras organizações internacionais. No campo das parcerias com organizações, assume particular relevo, para a nossa investigação, aquela relativa à UE. Sobre a União Europeia, o conceito estratégico, depois de reconhecer a partilha de Estados-membros e de valores, enfatiza a necessidade de uma defesa europeia mais coerente e forte. Para isso, preconiza: o reforço das parcerias estratégicas com a UE; O desenvolvimento da cooperação prática nas operações, através da coordenação do planeamento e do apoio mútuo; o alargamento das consultas políticas em todos os assuntos de interesse comum; A cooperação mais profunda no desenvolvimento de capacidades para evitar duplicações e maximizar o custo eficácia (ibidem, 9-11).

Não obstante este desenvolvimento da cooperação entre as duas organizações, continua a observar-se pequenas tensões. Em 2009, a chanceler alemã Angela Merkel, tal como o presidente francês Nicolas Sarkozy, adiaram a sua resposta ao apelo do presidente norte-americano, Barack Obama, para reforçar os

⁵³⁶ O novo conceito estratégico da NATO evidencia as diferentes percepções de ameaça no seio da Organização, fruto do seu próprio alargamento. Os novos membros, devido à sua história recente e proximidade à Rússia, têm uma visão diferente sobre as prioridades da NATO, que diferem das adoptadas pelos antigos membros. Não entendo já a necessidade da defesa colectiva face à Rússia. O mesmo acontece entre os EUA e os países europeus. Enquanto os EUA pretendem que a NATO esteja focalizada nos esforços de contra-terrorismo, os países europeus revelam grande cepticismo acerca dessa atividade militar.

contingentes nacionais da Alemanha e da França respetivamente *na Força Internacional de Assistência e Segurança no Afeganistão (ISAF)*. Também o Secretário de Defesa Norte-Americano, Robert Gates, sublinhou que a desmilitarização da Europa, que “fora uma bênção no século XX” poderia tornar-se num “obstáculo à garantia de uma segurança efetiva e de uma paz duradoura no século XXI”⁵³⁷. Para Carlos Gaspar, a missão militar no Afeganistão, que é um símbolo das mudanças da NATO nos últimos tempos, tem revelado divergências sérias entre os aliados e confirmou uma divisão profunda entre as duas concepções filosóficas da guerra e da paz, difíceis de conciliar com a partilha de riscos indispensáveis para a coesão da Aliança Atlântica (Gaspar 2010, 12).

Considerando estes importantes desenvolvimentos recentes, observa-se que as duas instituições apresentam-se com aspirações de se manterem como atores chave não só no Continente Europeu, como noutras locais onde venham a ser chamadas a intervir, contudo e para evitar duplicações, a coordenação e a comunicação entre ambas tornou-se vital, assinalada pela conferência de imprensa, a 25 de Maio de 2010 entre a SG/VP, Catherine Ashton e o Secretário Geral da NATO, Anders Rasmussen, em que ambos os líderes enfatizaram a necessidade de uma maior cooperação entre as duas organizações no planeamento e na condução das operações⁵³⁸.

1.4. Conclusão

Conclui-se que as relações transatlânticas sofreram diversas alterações nos últimos anos. Se a defesa da Europa foi a premissa que levou à criação de ambas e constituiu durante um longo período de tempo a base da relação, assistiu-se a uma alteração estratégica em ambos os lados do Atlântico, que passaram a ser menos bilaterais e mais focalizados em questões globais e em regiões mais longínquas, o que

⁵³⁷ Cfr. United States Department of defense. NATO Strategic Concept Seminar. Remarks as delivered by Secretary of State Robert M. Gates, National Defense University, Washington D.C, de Fevereiro de 2010

⁵³⁸ Nas palavras de Rasmussen “*We share the view that NATO and the European Union need to talk more together, and do more together from planning to procurement to operations. We all understand the political complications and those won't be cleared up overnight, but we can still do a lot together as we are in Afghanistan, in Kosovo, in Bosnia-Herzegovina and off the coast of Somalia. That needs to be stepped up and we are working on how best to do that*” Esta visão da necessidade de coordenação foi também salientada por Ashton, que nas suas palavras “*I share the conviction that the strength of the relationship between the European Union and NATO is extremely important if we are to tackle some of the issues that we currently face and will face in the future. There's no question that collaboration is of great significance[...]it's always significant to be here, because this gives us an opportunity as well, to discuss our future relations and making sure that they're as strong as they possibly can be*” 25 May. 2010 Press briefing by NATO Secretary General, Anders Fogh Rasmussen and EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, the Right Honourable Baroness Ashton of Upholland. Disponível no site: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_63848.htm [acedido em 18 de Novembro de 2010]

acabou por fazer ressurgir algumas divergências, uma vez que as prioridades de cada um dos lados, por vezes não são as mesmas. Contudo se poderia parecer em última instância, não ser exequível falar em multilateralismo e governança global com respeito à NATO, dado a relação assimétrica entre os vários atores, com uma supremacia clara por parte dos EUA, e a necessidade do poder hegemónico “*impor*” um sistema unipolar, essa realidade alterou-se. A NATO, que na semântica oficial é regional, tem atuado com vocação global, transformou-se numa organização dinâmica, que se alargou e continua nesse caminho, com constante capacidade de adaptação, mostrando uma histórica capacidade de sobrevivência institucional, mas deve evitar ser percebida como uma *coalition of the west against the rest* (Garcia 2009, 11).

As teorias sobre a estabilidade hegemónica têm ajudado a explicar a relação transatlântica, ilustrando a relação social que tem sido estabelecida entre a potência benigna e os seus seguidores (Lundestad 1998). Os EUA aceitaram a responsabilidade pela segurança da Europa e os estados europeus aceitaram a posição hegemónica dos EUA. O que se traduziu em negociações quase constitucionais, asseguradas por um lado, pela proeminência da NATO e pelo papel americano dentro da própria organização, e por outro lado pela voz europeia em Washington. Claro que esta relação nem sempre foi harmoniosa e tem conhecido momentos de maior tensão, quando as divergências entre os dois lados do Atlântico são mais profundas. Os EUA em geral, e o congresso em particular, representam os *custos* da liderança. Contudo os europeus têm oscilado, como observamos, entre o medo de ser abandonados ou serem dominados, como referiu Jolyon Howorth (2000, 11) *were unable to decide which was the lesser evil: defense integration or US hegemony*. A este respeito a clássica diferenciação dos dois campos feita por Stanley Hoffman (1966) entre os *resisters* e os *resigners* continua a ser um importante instrumento de análise. A relação entre estas duas instituições continua a ser pautada não só por assimetrias e divergências no seio dos Estados-membros da UE e entre estes e a NATO. Os “europeístas” liderados pela *França gaulesa* têm mostrado reservas e falta de fidedignidade no compromisso e mesmo favorecimento americano pelos avanços da defesa europeia. O *calcanhar de aquiles* da sua estratégia, é que a mesma se apresenta como uma resposta insuficiente à questão de como a Europa deverá organizar a sua segurança contra ameaças internas e externas. Assim assiste-se, desde o início, a duas posições nem sempre divergentes no seio da União. Por um lado, um avanço significativo no sentido da integração,

através da solução da segurança e defesa, por outro lado a criação de estruturas intergovernamentais. Os “atlanticistas” com o Reino Unido como expoente, preferem uma estratégia de *bandwagoning*, exatamente porque receiam menos a hegemonia americana do que a perda de soberania no campo da política externa e de segurança para uma instituição supranacional ou para um pequeno grupo de grandes estados, no qual tenham representatividade. Sob este ponto de vista, as iniciativas europeias no campo da segurança e defesa só serão aceitáveis, se contribuírem simultaneamente para o reforço da NATO e mitigarem as críticas relativamente às insuficiências na partilha de responsabilidades (Art 1996, 866). Mas se por um lado, a França continua a ser observada como um país europeísta e o Reino Unido como um país atlanticista, a evolução da própria PCSD contraria muitos dos estigmas referentes a estes conceitos e ambos os países se mostraram como os principais catalisadores desta política e simultaneamente com uma visão sobre a necessidade da NATO (confirmada pelo retorno à Aliança pela França), ainda que com visões diferentes acerca do papel a desempenhar por esta, na relação com a UE. Na realidade, mesmo a aliança entre Paris e Berlim, após a Guerra do Iraque em 2003, não veio a desencadear “feridas” irreparáveis no seio da Aliança, muitos dos sinais nunca ultrapassaram a esfera das declarações e foram a maior parte das vezes simbólicos. As reações por parte do Reino Unido, Espanha, Portugal, Polónia e outros países, às iniciativas franco-germânicas sublinham a relevância do cálculo tradicional que a hegemonia americana é menos perigosa que as soluções supranacionais ou intergovernamentais somente europeias (Art 1996, 866). Os EUA também tem percebido que neste mundo com bastantes incertezas e com a distribuição assimétrica do poder, a melhor estratégia consiste no alinhamento com a Europa, *parceiros de sempre*, tentando ultrapassar as próprias divisões internas no seio da UE, em prol da estabilidade a longo-prazo. De acordo com Karl Deutsch, as instituições desempenham um papel de facilitadores da cooperação pela convergência de interesses, porém mais importantes são os fatores subjetivos como o sentido de comunidade ou de “pertença” e para o autor a questão mais importante para a NATO não é somente a manutenção de uma estrutura hegemónica, mas a manutenção de uma elevada influência nos pequenos estados como principal potência.

Os americanos e europeus têm provado estar unidos por um laço muito forte que é traduzido nos valores que ambos defendem. A democracia, a liberdade, o respeito pelos direitos fundamentais, são os verdadeiros alicerces do entendimento entre os dois lados do Atlântico. Foi na defesa desses valores que se fundaram a NATO e a União Europeia e tem sido na defesa desses valores que militares e civis têm desenvolvido os seus esforços nos Balcãs, no Iraque, no Afeganistão, no Darfur, na Somália e em muitos outros locais. Há ainda outro aspecto fundamental que os une, que se traduz nas ameaças e riscos com que ambos se confrontam. *James Jones*, o anterior *National Security Advisor* americano, recordou-nos exatamente isso ao referir que:

[A] Europa hoje é o nosso parceiro fundamental, uma vez que confrontamos, em conjunto, uma série de desafios à nossa segurança comum - desde o terrorismo e a proliferação, ou as alterações energéticas e climáticas, até à disseminação de ataques cibernéticos, instabilidade económica e doenças pandémicas (Jones 2010, 1).

São estes desafios e ameaças conjuntos e simultaneamente a vontade de disfrutar de padrões de vida em que exista segurança, estabilidade e prosperidade, que conduzem a uma convergência de pontos de vista, embora as soluções encontradas para resolver esses problemas, nem sempre sejam convergentes. O papel da NATO na arquitetura de segurança da Europa tem-se revelado insubstituível. Tem conseguido manter um nível credível de dissuasão e garantido a defesa colectiva, tem também conseguido promover a segurança e a implementação, a manutenção e a imposição da paz, dentro e fora do continente europeu, contribuindo efectivamente para a gestão de crises e de conflitos, assegurando a continuidade entre os níveis de alta e baixa intensidade (Brito 2011). Contudo também aqui são de assinalar algumas alterações no seio da Aliança, a divisão do trabalho entre o *hard power* e os conflitos de alta intensidade para a NATO e o *soft power* e os conflitos de baixa intensidade para a UE revelou-se contraproducente para ambos os lados. A necessidade de sinergias e interoperabilidade das forças militares requerem que tanto os EUA como a UE se assumam com atores globais e simultaneamente transversais e que consigam articular estratégias e desenvolver capacidades para todos os tipos de conflitualidade para que, quer americanos, quer europeus possam colaborar conjuntamente na segurança mundial e não percam ambos a hegemonia mundial que assegurou a paz durante décadas (Mearsheimer 1994/1995, 7).

2. Interações da OSCE com a PCSD

A OSCE e a UE foram descritas pelo anterior AR/SG como “*natural-born partners*”⁵³⁹. De fato, ambas as organizações na sua ação externa têm objetivos similares, e as suas atividades têm-se revelado complementares, o que têm contribuído para a construção de várias formas e estruturas de consulta, cooperação e coordenação. A UE vê a OSCE como um complemento natural à sua política de parceria e de cooperação, bem como à Política Europeia de Vizinhança⁵⁴⁰. As “revoluções coloridas” no tradicional espaço de influência russa serviram, em parte, para reforçar o interesse da UE na Organização⁵⁴¹. Posição esta que foi partilhada pelos EUA, que, à semelhança da UE vêem a OSCE como um instrumento de promoção da democracia e dos direitos humanos (Côrte-Real 2007, 249).

No contexto da arquitetura de Segurança Europeia, a OSCE é, seguramente, a organização menos conhecida, mas é aquela que melhor tem sido capaz, através das suas missões no terreno, em particular as missões de longa duração, de funcionar como elemento de pacificação de tensões e conflitos numa ampla área regional que se tem demonstrado problemática. É a única organização aberta a todos os países europeus, verdadeiramente pan-Europeia, com 56 estados atualmente, assente nos princípios de gestão colectiva (Boniface 2009, 113). Uma das vantagens óbvias da OSCE é o fato de constituir um fórum para a segurança na Europa, no âmbito do qual a Rússia e outros estados não-membros da UE são parceiros com todos os direitos e com responsabilidades partilhadas. Em resultado da regra de consenso, todos os estados participantes, incluindo a Rússia, têm uma importante palavra direta na determinação dos parâmetros dos trabalhos da OSCE. Esta vantagem dificilmente poderia ser substituída apenas pelas relações bilaterais UE-Rússia, assim como não é provável que o sistema crucial de análise pelos pares pudesse ser defendido fora do quadro multilateral da OSCE. Paralelamente a esta evolução, torna-se cada vez mais

⁵³⁹ Cfr. Solana, Javier. 2002. Address by Mr. Javier Solana, EU High Representative for Common Foreign and Security Policy (CFSP), to the Permanent Council of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) on “The European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Cooperation”. September 2002.

⁵⁴⁰ Encontram-se semelhanças entre a Declaração de Barcelona e a Acta final de Helsínquia. A parceria euro-mediterrânica procura pôr em prática uma concepção de segurança holística combinando a dimensão da inclusão económica com a procura da criação de medidas de confiança mútua. O Mediterrâneo necessita de mecanismos de prevenção e resolução de conflitos inspirados no modelo da OSCE.

⁵⁴¹ A revolução laranja na Ucrânia foi considerada como um caso paradigmático, tendo sido reconhecido que o aval e o veredicto da OSCE sobre a temática eleitoral revelou-se instrumental na consolidação do processo de democratização.

evidente que a UE atribui uma importância crescente à sua vizinhança com a Federação Russa, o que se reflete na Estratégia Europeia de Segurança e no desenvolvimento da Política Europeia de Vizinhança. O seu principal contributo para a estabilização e segurança no espaço euro-asiático corresponde ao seu carácter de “transversalidade” (*cross-dimensionality*). Nas palavras de Dov Linch (2009, 142):

[E]urope needs this debate – as a pressure valve and thermometer, and as a part of the process necessary to develop common action. What is more, at a time when ‘shared values’ seem to be eroding across the continent, the OSCE body of shared commitments is a unique resource for the EU to draw upon to work through cooperation with non-EU Europe. The CSCE was one of the places where EU foreign policy was born. The EU needs to get its act together again to make the most of the OSCE.

A OSCE constitui assim um importante elo entre a segurança europeia e a segurança global e tem como finalidade a prevenção de conflitos, a gestão de crises e a manutenção da paz, objectivos que procura alcançar pela via da diplomacia preventiva, uma vez que as suas estruturas e algumas debilidades dos seus meios operacionais limitam-na a um papel de gestão civil de crises, impotente em caso do agudizar dos conflitos ou do aumento da violência⁵⁴². A OSCE foi originalmente concebida como instrumento diplomático de cooperação entre a NATO e o Pacto de Varsóvia e teve origem numa proposta soviética tendente a consolidar o *status quo* territorial resultante da Segunda Guerra Mundial⁵⁴³ (Ramalho 2002, 50). Na Cimeira de Paris havia-se chegado a entendimento para aprovar a “Carta para uma Nova Europa” e institucionalizar a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). Mas foi nas Cimeiras de Helsínquia (9-10 de Julho de 1992) e de Budapeste (5-6 de Dezembro de 1994) que se desenvolveu e completou o processo de transformação da CSCE numa verdadeira organização internacional (OSCE), a fim de desempenhar um papel mais activo na construção da paz, da justiça e prosperidade e na prevenção e resolução dos diferendos e dos conflitos na Europa (Mota de Campos 1999, 696-697).

⁵⁴² A este respeito vide: Wohlfeld, M. 2003. "EU enlargement and the future of the OSCE: The role of field missions" *Helsinki Monitor*, Vol.14, n.º1, pp. 52-64.

⁵⁴³ A origem da então CSCE remonta ao princípio da década de 70, época em que a *détente* que então se viveu propiciava iniciativas, ainda que tímidas, de aproximação entre o mundo ocidental e o leste europeu. As difíceis negociações em 1972 para a preparação da Conferência de Segurança e Cooperação na Europa envolveram todos os países europeus (com excepção da Albânia) e ainda os EUA e o Canadá, por imposição dos países-membros da NATO, tendo sido concluídas na Finlândia, em 1975, com a adopção do Acto Final de Helsínquia. O documento de Helsínquia que contém os fundamentos da CSCE, lançou as bases de um código de conduta normativo, abrangendo questões de segurança, de cooperação em diversos domínios, nomeadamente: a educação, a cultura e a protecção do meio ambiente, bem como os direitos humanos, questões essas que integravam os chamados “*Baskets*” que se relacionavam entre si como um sistema de vasos comunicantes, pelo que os progressos num deles teria que ser acompanhado por avanços nos restantes. Cfr. Côrte-Real, 2007, *Op. Cit.* p. 238.

Na Cimeira de Budapeste⁵⁴⁴ foi adoptado um Código de Conduta sobre os aspectos político-militares da Segurança, preparado pelo fórum de cooperação em matéria de segurança e o qual assenta em dois eixos principais: na recusa do terrorismo sob a forma de um compromisso político e numa lista de princípios bastantes precisos quanto ao conteúdo das forças armadas e das forças militares e de segurança internas. Esta organização ficava após 1994 com os seus poderes ampliados⁵⁴⁵ e inseria-se no contexto do capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, representando um instrumento de gestão de mudança no espaço euro-atlântico e euro-asiático, com a responsabilidade de prevenir os conflitos e gerir as crises. A OSCE desenvolveu-se assim, historicamente através do conceito de “*segurança global*”, nas suas três dimensões consagradas na Carta para a Segurança Europeia (político-militar, humana e económico-ambiental). Esta visão multi-dimensional e a concepção de *indivisibilidade da segurança* estabelece os preceitos para uma abordagem holística de segurança, que tem vindo a ser reafirmado por todas as organizações, como o modelo mais adequado para as novas ameaças do sistema internacional que têm origens e condicionantes tão diversas, assumindo formas e manifestações cada vez mais complexas. A OSCE tem uma vocação particular para abordar estas problemáticas de forma integrada, articulando numa perspectiva cada vez mais complementar as suas intervenções *dentro* e *entre* as três dimensões, de uma forma ímpar e *sui generis*⁵⁴⁶.

Há uma sobreposição considerável das agendas da OSCE e da UE (principalmente no domínio da PCSD) e uma comunhão de interesses e objectivos. Na EES, a UE identifica cinco grandes ameaças: terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, falência do estado e criminalidade organizada;

⁵⁴⁴ Esta Cimeira decorreu num clima marcado pelo desmembramento da Jugoslávia e a conseqüente guerra na Bósnia e pela redefinição do papel da NATO e seu alargamento a países da Europa Central e do Leste. Dessa forma as divergências políticas e as diferentes perspectivas dos EUA e da Rússia a propósito do eventual alargamento da NATO e da Guerra na Bósnia não permitiram que se chegasse a um consenso para acabar com a guerra nos Balcãs e para a OSCE assumir o papel de guardião da segurança no Velho continente. Cfr. Mota de Campos, J. (coord.).1999. *Organizações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p. 709.

⁵⁴⁵ A partir de 1994 são criados também novos instrumentos como o Centro de Prevenção de Conflitos, o Alto Comissário para as Minorias Nacionais e o Gabinete para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos.

⁵⁴⁶ A natureza jurídica da OSCE e dos actos adoptados pelas suas instituições revela o carácter formal de que se revestem a Acta final de Helsínquia e a Carta de Paris. Com efeito, estes dois documentos basilares de todo o processo de formação da OSCE não foram registados conforme o artigo 102º da Carta das Nações Unidas mas apenas transmitidos ao Secretário-Geral da ONU “a fim de serem distribuídos por todos os membros da organização”. Desta forma, os Estados representantes quiseram acentuar que estes dois documentos não se revestem do carácter formal dos tratados internacionais. A natureza jurídica da OSCE e o procedimento decisório estabelecido colocam esta organização no conjunto das organizações internacionais de cooperação, cujas decisões adoptadas não se aplicam directa e automaticamente aos Estados-membros, reservando-se a estes o direito de as cumprirem ou não e de as ratificarem total ou parcialmente.

na sua *Estratégia de Luta contra as Ameaças à Segurança e à Estabilidade no Século XXI*, a OSCE identifica os conflitos entre estados e no interior dos estados, o terrorismo, a criminalidade organizada e a discriminação e intolerância como as novas ameaças à segurança e à estabilidade, reconhecendo também os perigos de carácter económico e ambiental, bem como os de natureza político militar. Tomadas em conjunto, ambas as estratégias estabelecem uma agenda essencial para que a UE e a OSCE possam contribuir para a segurança e a estabilidade na Europa e em torno dela.

A cimeira de Lisboa de 3-4 de Dezembro de 1996, foi marcada por um melhor entendimento entre os 54 membros efectivos da OSCE sobre os verdadeiros desígnios da organização: a segurança cooperativa, a diplomacia preventiva e o reforço do Estado de Direito⁵⁴⁷. Esta Cimeira foi também marcada pelo início do debate do *Modelo de segurança para o século XXI*. A Declaração da Cimeira de Lisboa de 1996, sobre um Modelo de Segurança Comum e Global para a Europa do Século XXI, reiterava que a segurança europeia implicava uma cooperação e coordenação mais amplas entre os estados participantes e as organizações europeias e transatlânticas, identificando a OSCE como um fórum particularmente adequado para fomentar a cooperação e complementaridade entre essas organizações e instituições. No que diz respeito à Declaração de Lisboa sobre o Modelo de Segurança Comum e Global para o século XXI, esta:

- introduziu o conceito de segurança cooperativa (baseada no reforço e no estreitamento de relações entre organizações e instituições preocupadas em promover uma segurança global no seio da área da OSCE, trabalhando individualmente ou coletivamente com membros que (agora ou no futuro) adiram aos princípios da Carta das Nações Unidas e os princípios e compromissos da OSCE, que subscrevam aos princípios de transparência no espírito do Documento de Viena e CSBMs, que implementem as obrigações de controlo de armamentos, que assegurem a sua presença de forma aberta e de livre vontade, que apoiem activamente o conceito da OSCE de segurança comum, global, indivisível, apoiado num espaço de segurança comum, que actuem de forma adequada no desenvolvimento de relações com outras organizações de segurança na área da OSCE e que se encontrem preparados para disponibilizarem os recursos institucionais das organizações e instituições internacionais das quais são membros para apoio ao trabalho da OSCE, devendo isso

⁵⁴⁷ Apesar do Conflito nos Balcãs ainda continuar em cima da mesa nesta Cimeira, tal não constitui um fato impedido para a discussão do Pacto de estabilidade na Europa, destinado a reduzir as tensões existentes na Europa Central suscitadas pelas questões de fronteiras e pela situação das minorias nacionais, através da diplomacia preventiva.

acontecer em função das necessárias decisões políticas e numa base casuística; esta cooperação tem particular importância nas áreas de prevenção de conflitos e gestão de crises);

- traduziu o compromisso dos Estados Participantes em responsabilizarem-se entre si e perante os respectivos cidadãos pela aplicação e compromissos da OSCE.

O passo seguinte no desenvolvimento do modelo de segurança foi a reunião em sessão ministerial da OSCE, realizada em Copenhaga em dezembro de 1997, onde se elaboraram as diretrizes para uma *Carta-Documento* sobre Segurança Europeia. Nessa reunião foi também adoptado um conceito comum para o desenvolvimento da cooperação entre instituições que se reforçam mutuamente.

A OSCE tem vindo a aprofundar, no cumprimento do espírito de Helsínquia, a função de elo de ligação fundamental com as diferentes organizações internacionais. Só assim se potenciam sinergias que agilizam os mecanismos de carácter operacional e de cooperação, razão pela qual a OSCE permanece, ainda assim, como um fórum único na sua abrangência geográfica e multicultural. A abordagem global desta organização é assim mais ampla que as abordagens da UE, da NATO, ou da ONU. A *Estratégia da OSCE contra as ameaças à estabilidade e segurança no século XXI*, aprovada em Maastricht, em 2003, é um dos principais contributos da OSCE para a criação de um sistema internacional mais interligado e melhor coordenado, permitindo responder com maior eficácia às ameaças e desafios de âmbito mundial⁵⁴⁸, através da segurança global. Desta forma a OCSE baseia-se num conceito amplo de segurança que inclui o respeito pelas liberdades fundamentais, o primado do direito, a construção de instituições democráticas, mas simultaneamente os factores sócio-económicos e ambientais.

A colaboração entre a União Europeia e a OSCE verifica-se principalmente na fiscalização de actos eleitorais e em programas de consolidação da democracia, através dos Gabinetes Conjuntos UE/OSCE para as Instituições Democráticas e para

⁵⁴⁸ Dentre as ameaças e desafios o documento identifica: conflitos inter e intra-estatais; terrorismo; Criminalidade organizada; Discriminação ou intolerância (fruto de tensões étnicas e religiosas, xenofobia, racismo, extremismos violentos, fracasso na integração social, falta de respeito, etc). Factores económicos como a inexistência de um Estado de direito, má gestão do sector público e sector empresarial privado, corrupção, pobreza generalizada, elevadas taxas de desemprego; Deterioração do meio ambiente, exploração insustentável dos recursos naturais, má gestão dos desperdícios, contaminação; Ameaças de índole político-militar, como a acumulação desestabilizadora de armamento convencional, transferência ilícita de armas e a proliferação de armas de destruição maciça. Informação disponível no site: http://www.osce.org/documents/mcs/2003/12/17499_fr.pdf [acedido em 2 de abril de 2010].

os Direitos Humanos. Na maior parte dos casos, a União Europeia financia as actividades dos gabinetes e a OSCE faz o trabalho no terreno. A colaboração depende do tipo de relações que a União Europeia estabelece com cada um dos países. Em alguns casos, a intervenção da União Europeia insere-se em programas mais vastos de assistência a países terceiros. Quando estes incluem uma dimensão de consolidação da democracia ou de apoio à criação de instituições democráticas, verifica-se uma colaboração mais intensa entre as duas organizações (Vasconcelos 2002, 141-142). Outra contribuição importante da OSCE, no quadro da arquitectura de segurança europeia, relativamente pouco conhecida, diz respeito à ação de divulgação e sensibilização nos estados menos familiarizados com os princípios do Estado de Direito e com os valores e normas democráticas, apoiando-os e contribuindo para criar nos mesmos, as estruturas e instituições locais, facilitando assim a sua preparação, face ao que tem sido frequentemente, a ambição dos mencionados estados – a aproximação às estruturas euro-atlânticas.

Peter van Ham numa investigação acerca da natureza da interação entre as duas organizações de um ponto de vista histórico-institucional, definiu a UE como uma *instituição primária* e a OSCE como uma *instituição alvo* da primeira, assim os processos de intercâmbio entre as duas instituições, nomeadamente de relatórios, ideias, troca de informação e mesmo a divisão do trabalho nos teatros de operações de forma articulada, têm derivado de compromissos assumidos pelos Estados-membros das duas organizações (2009, 133-135) Assim, para o autor, a abordagem tri-dimensional de segurança por parte da OSCE exerceu influencia na conceptualização da PCSD no seio da UE, tal como esta política foi dando *inputs* à nova lógica de adaptação da OSCE. A UE, tentou coordenar as preferências dos Estados-membros e as respectivas posições noutros fóruns institucionais, nomeadamente nos palcos da OSCE e tem vindo a constituir-se como um modelo de emulação política a nível intra-institucional (ibidem, 137). A UE tem agido como interlocutor, mas acima de tudo tem conseguido transferir as suas preferências e as suas opções políticas para o espaço institucional da OSCE, o que segundo o autor tem gerado novos processos dinâmicos de interação, por vezes de coordenação outras vezes de competição.

Na análise cronológica que se segue, descortinar-se-á os desafios que se tem colocado a ambas as organizações nos últimos treze anos e como a PCSD condicionou a estratégia e as estruturas da OSCE, bem como o relacionamento entre os Estados-membros.

2.1. 1999-2003 – Reconceptualização da OSCE

A década de noventa, e o aumento substancial de atores envolvidos em atividades de estabilização na área da OSCE e o aumento da necessidade de cooperação com esses atores levou a dificuldades de coordenação. Com vista a solucionar estas vicissitudes, os estados-membros da OSCE, organizam uma nova cimeira. O ano de 1999 constitui também um marco assinalável para a OSCE. A seguir à Cimeira de Lisboa, foi a vez da Turquia ser palco da Cimeira, em Istambul, em 18 e 19 de Novembro de 1999. Nesta Cimeira, foram aprovados os seguintes documentos: o *Documento de Viena 99*; a *Declaração da Cimeira de Istambul*; a *Carta OSCE para a Segurança Europeia*⁵⁴⁹. Este último documento em particular, reflete várias iniciativas políticas e o reforço das capacidades operacionais, incluindo o desenvolvimento do papel da OSCE em operações de manutenção de paz; a adopção de uma Plataforma para a Segurança em Cooperação; a criação de Equipas de Peritos em Assistência e Cooperação Rápidas (REACT), que permitam à OSCE responder com celeridade aos pedidos de ajuda civil e realizar no terreno operações civis de grande escala; o aumento da capacidade da OSCE para realizar actividades policiais; a criação de um Centro de Operações para o planeamento e realização de operações da OSCE no terreno; e o esforço do processo de consulta política no seio da OSCE, através da criação de um Comité de Preparação sob a responsabilidade do Conselho Permanente da OSCE. Nesta Cimeira, é também aprovado o *Documento para uma Plataforma de Segurança Cooperativa*, onde são definidas as modalidades de cooperação entre outras organizações, fruto das alterações do clima político na Europa e da crescente necessidade reconhecida pelos Estados-membros de reforçar a natureza das relações da OSCE com outras organizações internacionais. Esta lógica de cooperação foi mantida ao longo dos últimos anos, através dos vários documentos adoptados em Conselhos Ministeriais, com o objectivo de manter a coordenação e coerência e otimizar as vantagens cooperativas, nomeadamente os instrumentos disponíveis por outras organizações com a missão da Defesa da Europa, como a UE, a NATO e a ONU, ao nível político-institucional (decisório) e ao nível operacional.

⁵⁴⁹ Os Acordos de Istambul refletem a importância da OSCE em 1999 como um fórum pan-Europeu.

Esta fase é também marcada pela decisão da UE de melhorar as suas capacidades civis, decidido em Santa Maria da Feira, identificando as áreas prioritárias para a gestão civil de crises. As implicações deste aprofundamento civil da gestão de crises iria seguramente ter implicações no desenvolvimento de OSCE e nas relações estabelecidas entre as duas organizações. Alguns analistas sugeriram neste período que a PESD estaria a ser desenhada para suportar a OSCE, dado que as suas missões poderiam ser projetadas autonomamente ou como suporte a missões das NU ou da OSCE.

Cumpre-nos ainda sublinhar, que nesta fase, os acontecimentos do 11 de setembro marcaram indelevelmente esta organização. No início de dezembro de 1999, realiza-se em Viena o 19º Conselho Ministerial, no qual é concluído um *Plano de Ação contra o Terrorismo*, e reafirmado o compromisso da organização no desenvolvimento de novas estratégias para o combate às novas ameaças. No mesmo mês e no seguimento do Conselho Ministerial, a OSCE em parceria com as Nações Unidas organizam a Conferência Internacional de Bishkek, no Quirquístão para o *Reforço da Segurança e Estabilidade na Ásia Central: Fortalecimento de Esforços Globais para Combate ao Terrorismo*, a 13 e 14 de Dezembro. Conferência que terminou com a adopção da *Declaração de um Programa de Ação*. O objetivo deste documento consistiu no desenvolvimento de medidas concretas para a prevenção e contenção do terrorismo. De acordo com Mircea Geoana, na altura presidente da organização e ministro do negócios estrangeiros da Roménia *this conference has taken the first step to follow up the OSCE Bucharest Action Plan for combating terrorism by drawing up the Program of Action which this Conference has adopted*.⁵⁵⁰ Esta linha de argumentação contra o terrorismo que marcaria este período para esta organização, tal como das suas congéneres, e viria a ser confirmado logo no início do ano seguinte, através do ministro dos negócios estrangeiros português, Jaime Gama, que no seu primeiro discurso ao Conselho Permanente da OSCE, reafirmou que a luta contra o terrorismo seria uma das prioridades da OSCE durante a presidência portuguesa de 2002⁵⁵¹. Assim, na *Conferência de Prevenção e Combate contra o Terrorismo*, realizada a 12 de Junho de 2002 em Lisboa, a presidência portuguesa tentou melhorar a coordenação de esforços e a partilha de informação na luta contra o terrorismo. Nesta Conferência, na qual participaram representantes da OSCE, da

⁵⁵⁰ Discurso disponível no site <http://www.osce.org/cio/53908> [acedido em 12 de Outubro de 2011].

⁵⁵¹ Discurso disponível no site <http://www.osce.org/cio/54203> [acedido em 17 de Outubro de 2011].

NATO, do Conselho da Europa, da ONU, da UE, da CEI, da FATF (Financial Action Task Force), do ODCCP (U.N. Office for Drug Control and Crime Prevention) e EUROPOL, foi reconhecido que o terrorismo era uma ameaça coletiva, que devia ser combatido de forma coletiva e a vários níveis (político, económico, militar e diplomático). Nesta Conferência foi sublinhado que nenhum estado deve ser “santuário” para o terrorismo. Os participantes concordaram com a necessidade de reforçar a partilha de informação, de peritos e a cooperação para combater o terrorismo e os problemas a ele ligados e também, na promoção e na consolidação do primado da Lei, de democratização, do respeito pelos direitos humanos, da tolerância, da liberdade política e religiosa (Ramalho 2002, 75-76).

2.2. 2003-2007 – Definição da Parceria

As divisões sentidas no seio da UE neste período tiveram reflexo também na OSCE, que procurou a 5 a 9 de Julho de 2003, na 12^o Sessão Anual da Assembleia da OSCE, realizada em Roterdão, alinhar posições e conseguir uma redefinição no panorama da segurança europeia. Assim, foi adoptado pela Assembleia, a *Declaração de Roterdão*, a qual se dirigiu fundamentalmente a aspetos políticos, económicos e de direitos humanos subjacentes à própria organização. Com vista a assumpção de um papel insubstituível na nova arquitetura de segurança europeia que se começava a desenhar, a OSCE adoptou várias resoluções relativas ao combate anti-semitismo no século XXI, ao prisioneiros americanos na base de Guantánamo, tal como na resolução de missões na Moldávia e Bielorrússia. Segundo esta Declaração *the security structure of Europe is undergoing continuous development and that the real strength of the OSCE lies both in its capacity to respond to security threats and challenges, and in its strong field presence*⁵⁵², enfatizando paralelamente a importância da dimensão económica e ambiental da organização e sugerindo uma abordagem regional que promovesse a dimensão humana, e que tivesse em consideração as diferenças de cada país e de cada região.

⁵⁵² OSCE. 2003. Rotterdam Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted during the twelfth annual Session. Rotterdam: OSCE.

Nos dias 1 e 2 de Dezembro, ocorre em Maastricht o 11º Conselho Ministerial da OSCE do qual sai o documento *Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century*. Neste documento volta a ser reafirmada a necessidade de uma abordagem global, bem como a importância do papel dos direitos humanos, do ambiente e dos fatores sócio-económicos como importantes instrumentos de estabilidade, salientando-se a ameaça que os conflitos inter e intra-estatais colocam às áreas vizinhas através do aumento da instabilidade e de outras ameaças, como o terrorismo, a proliferação de ADM, e de armamento ligeiro.

Relativamente à relação com a UE, o desenvolvimento da PCSD durante este período, foi servindo como catalisador para o próprio desenvolvimento da OSCE. O COPS, começou por acordar em Novembro de 2003, no papel fundamental da cooperação das duas organizações na prevenção de conflitos, gestão de crises e reabilitação pós-conflito⁵⁵³. O Conselho reconheceu o *papel da OSCE como instrumento valioso para a promoção da paz e da segurança global na zona que se estende de Vancouver a Vladivostok* (Conselho da União Europeia 2003, 2). Além disso, o Conselho reconheceu a relevância da parceria transatlântica, integradora e pan-europeia, assim como a importância do *modus vivendi* consensual da OSCE, para a promoção da paz e da estabilidade na região. A OSCE dispõe de vantagens consideráveis em virtude da sua preciosa experiência – incluindo a sua presença no terreno, que lhe permite auxiliar os estados participantes a cumprirem os seus compromissos – e das suas instituições, apresentando-se desta forma como uma mais-valia na cooperação com a UE. Segundo este documento, a cooperação entre a UE e a OSCE deveria abranger as dimensões político-militar, económica, ambiental e humana, que são características das duas organizações, assim como as missões específicas de prevenção de conflitos, gestão de crises e recuperação pós-conflito⁵⁵⁴ e contemplar diversas modalidades, como política (nomeadamente o intercâmbio de

⁵⁵³ Segundo este documento o Conselho “O Conselho reconhece que, tendo embora uma estrutura e objectivos diferentes, a UE e a OSCE partilham dos mesmos princípios e valores, assim como de importantes responsabilidades em matéria de prevenção de conflitos, gestão de crises e recuperação pós-conflito, de promoção da democracia e dos direitos humanos e de desenvolvimento institucional. [...] Ambas as organizações reconhecem o papel essencial do Conselho de Segurança das Nações Unidas em questões de paz e segurança. Conselho da União Europeia. 2003. Projecto de conclusões do Conselho sobre a cooperação UE-OSCE em matéria de prevenção de conflitos, gestão de crises e recuperação pós-conflito, Bruxelas: Conselho da União Europeia. Doc. 14527/1/03.

⁵⁵⁴ No domínio da cooperação reforçada, o documento refere que esta deverá incluir: intercâmbio de informações e de análises, cooperação em missões de apuramento dos factos, coordenação da actividade diplomática e das declarações, incluindo consultas entre os Representantes Especiais, formação e coordenação no terreno. Acerca das iniciativas em benefício mútuo, estas, poderão incluir o possível contributo da UE para as operações da OSCE no domínio da gestão de crises – programas conjuntos e/ou coordenados, no âmbito da recuperação pós-conflito – operações de gestão de crises da UE, na sequência de um pedido da OSCE.

informação entre os vários organismos de ambas as organizações), representações - através das relações entre o pessoal.

No ano seguinte, em dezembro de 2004, o COREPER aprovou o relatório de avaliação do papel da UE perante a OSCE, que lhe havia sido enviado pelo COPS⁵⁵⁵. Este documento mais ambicioso do que as Conclusões do Conselho de 2003, confirmava o interesse da UE no reforço da sua parceria com a OSCE de uma forma global e pretendia aproveitar o potencial da OSCE, através do reforço da cooperação não só da UE-OSCE, mas também da OSCE-NATO; e OSCE-ONU. A cooperação da OSCE com outras organizações internacionais baseia-se na *Plataforma para a Segurança Cooperativa* (Conselho da União Europeia 2004, 2004b).

Apesar destes avanços significativos na tentativa de adequação da organização à nova realidade, este período é marcado por várias críticas à organização por parte de Moscovo, nomeadamente no conselho ministerial de dezembro de 2004 realizado em Sófia, que levou mesmo a Rússia a vetar o orçamento da organização em 2005 e inviabilizar escalas de contribuição. Pode-se afirmar que as principais críticas à organização durante este período partiram deste país, iniciando-se nesta fase, as conversações sobre a “*Reforma da OSCE*” que constituindo uma tentativa de se encontrar uma via que permitisse acomodar as sensibilidades da Rússia, que começava a criticar os *standards* democráticos e a sua aplicação no seio da organização. Para Côrte Real (2007, 247), no novo contexto geopolítico, os processos democráticos, em que os países ocidentais se empenharam no seio da OSCE, tendem a “destronar” velhas lealdades a Moscovo e apesar da sua aproximação, nunca desprovida de alguma ambiguidade, à UE e à NATO, a Rússia “digere” com dificuldade a influência crescente de outros actores na sua tradicional área de influência. Há ainda a considerar as consequências internas que a “propagação dos *standards* democráticos” podem acarretar para a própria Federação Russa, levando a uma crescente desconfiança da Rússia face à OSCE tem vindo a ser patente. Moscovo considera que aquela Organização já não servia os seus interesses.

No conselho ministerial da OSCE, em dezembro de 2005 que teve lugar em Ljubljana, foi adoptado um *Roteiro para a Eficácia da OSCE*, cujo principal objetivo

⁵⁵⁵Conselho da União Europeia. 2004. Projecto de relatório de avaliação do papel da UE perante a OSCE. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Doc 15387/1/04 REV

seria ultrapassar estas vicissitudes que se colocavam à organização e apresentá-la como um ator de segurança importante no século XXI.

Este período encerra com o pedido de uma conferência extraordinária por parte da Rússia a 28 de Maio de 2007, que se realizaria entre 12 e 15 de Junho em Viena. De acordo com o artigo 21º do Tratado, qualquer estado parte pode solicitar uma conferência extraordinária sob “circunstâncias excepcionais”. Para o governo russo esta excepcionalidade devia-se não só o alargamento da NATO a leste como também a ratificação do Acordo sobre a Adaptação do Tratado das Forças Convencionais na Europa⁵⁵⁶. Dado que não se chegou a nenhum consenso em Viena nesta matéria, foi suspenso por parte da Rússia o cumprimento do Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa e que constitui um dos textos-chave da segurança neste continente desde o fim da Guerra Fria⁵⁵⁷. Russos e os restantes membros, representantes no total de 30 países signatários do tratado, fracassaram na tentativa de modificação do texto, que marcou positivamente o fim da Guerra Fria, mas que Moscovo julgava obsoleto. Putin confirmou esta decisão, apontando para o fato de os países da NATO, após o seu alargamento, terem *superado as limitações impostas pelo Tratado* e considerar que *a planeada instalação de armas convencionais pelos Estados Unidos na Bulgária e na Roménia reflectir-se-á no cumprimento das limitações impostas pelo Tratado*⁵⁵⁸.

2.3. 2007-2011- Consolidação da Importância das duas instituições na Arquitetura de Defesa Europeia

Em 2008, é lançado por iniciativa da Presidência grega da OSCE, o *Processo de Corfu*, com o objetivo de restabelecer a confiança, renovar o compromisso dos princípios da OSCE e enfrentar os problemas ligados à segurança através do diálogo e da cooperação multilateral e tendo em conta as sensibilidades e as preocupações de todos os estados participantes na OSCE. Este processo é uma resposta aos apelos

⁵⁵⁶ O Tratado FCE, assinado em 1990, entrou em vigor em 1992 para reduzir as forças armadas e os equipamentos clássicos dos dois blocos, prevendo medidas de confiança, como comunicar ao outro as grandes manobras e de transparência, como inspeções recíprocas. Depois da queda da URSS, o texto foi revisado em 1999, mas os países da Otan rejeitam ratificar a nova versão, enquanto a Rússia não retirar suas tropas da Geórgia e da Moldávia. Além das reduções em massa das forças e equipamentos militares de um e do outro lado da ex-Cortina de Aço, o tratado prevê um mecanismo de inspeções e verificações recíprocas com o objetivo de melhorar a confiança entre o Leste e o Oeste

⁵⁵⁷ S.a. 2007. Rússia abandona Tratado Sobre Forças Armadas Convencionais. DN, disponível no site <http://www.dnocias.pt/actualidade/mundo/172245-russia-abandona-tratado-sobre-forcas-armadas-convencionais> [acedido em 3 de Novembro de 2011]

⁵⁵⁸ Putin já antes ameaçara suspender a aplicação do tratado, acusando os EUA e os seus parceiros da Nato de ameaçarem a estabilidade regional por Washington planear instalar um sistema de mísseis defensivos em países do Leste europeu.

lançados, em junho de 2008, a um diálogo renovado sobre a segurança pan-europeia e, em 8 de Outubro de 2008, sobre a modernização da segurança europeia no quadro da OSCE. A Declaração do Conselho de Ministros da OSCE sobre o Processo de Corfu: *“Reconfirmar-Rever-Revigorar a Segurança e a Cooperação de Vancouver a Vladivostok”* e a Decisão n.º 1/09 consideraram que o objectivo final deveria ser o reforço da OSCE, a fim de garantir que a organização pudesse contribuir de forma importante para encontrar uma solução para os problemas atuais e futuros, incluindo um processo decisório mais flexível, debater a nível global as questões de segurança na região euro-atlântica e euro-asiática e contribuisse concretamente para a respectiva solução, reforçando a sua visibilidade.

Em maio de 2008, é aprovada a Resolução do Parlamento Europeu, sobre as missões de observação eleitoral da UE: objetivos, práticas e desafios futuros na qual é reafirmada o importante papel da OSCE, nos países para onde, em regra geral, a UE não envia missões de observação de eleições, chamando a atenção para o valor acrescentado da participação em missões internacionais de observação de eleições na região da OSCE e sublinhando a importância capital de uma plena coordenação política entre a OSCE-UE, em particular no que respeita à diligência na realização da sua avaliação, à observância de padrões de independência, às conclusões dos observadores a longo prazo e à coerência das declarações públicas (Parlamento Europeu 2008). Tal como a UE beneficiou da metodologia e da experiência de trabalho do ODIHR/OSCE, mais especificamente, no domínio dos direitos civis e políticos e considerando que um processo eleitoral verdadeiramente democrático pressupõe o respeito pela liberdade de expressão e a existência de meios de comunicação social livres, a adesão ao Estado de Direito, o direito a estabelecer partidos políticos e a concorrer a lugares públicos, o direito à igualdade e à não discriminação para todos os cidadãos e ainda outras liberdades e direitos humanos fundamentais que todos os Estados participantes na OSCE se comprometeram a proteger e a promover.

Um mês antes da Cimeira de Astana, o Parlamento Europeu aprovava uma Resolução sobre o papel da UE no reforço da OSCE. Segundo esta Resolução, o desenvolvimento das capacidades da UE não deve ser entendido como uma desvalorização do papel da OSCE mas como passo necessário para melhorar a cooperação

também entre os países participantes na OSCE, apelando a uma reflexão profunda sobre a forma como a União Europeia pode assumir maiores responsabilidades e participar mais eficazmente na consecução dos objetivos comuns. Contudo o mesmo documento assinala que, e apesar da OSCE ser o quadro adequado para as negociações sobre os conflitos tem existido uma manifesta falta de vontade política da UE e dos seus Estados-membros para fazerem um uso mais eficaz das potencialidades da OSCE e lamenta a falta de inovação na abordagem dos processos de paz, observando que a realização de progressos na sua resolução contribuiria de forma significativa para aumentar a credibilidade da OSCE.

Onze anos depois de Istambul⁵⁵⁹, realiza-se a 1 e 2 de Dezembro de 2010, a Cimeira de Astana, com uma importância específica pelo fato de representar o culminar, não apenas de uma inédita tentativa de mobilização da OSCE por um grande estado da Ásia Central, mas, em especial, pelo facto de se tratar da primeira presidência anual exercida por um país “a leste de Viena”. A circunstância de caber a um antiga república soviética essa responsabilidade representava uma certa mudança de paradigma dentro da organização⁵⁶⁰. A declaração aprovada na Cimeira de Astana reconhece a necessidade de reforçar a compreensão mútua e encorajar a cooperação com outros países e organizações e redobrar os esforços para a resolução dos conflitos existentes na area da OSCE de forma pacífica e negociada, abstendo-se da ameaça ou uso da força de qualquer forma que seja incompatível com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas ou com os dez princípios do Acto Final de Helsínquia⁵⁶¹.

Efetivamente teria sido difícil e mesmo improvável que um número considerável de países pudessem ter dado passos naquele sentido, sem o apoio e a ação desenvolvida pelas instituições e missões da OSCE que atuam diariamente e *in loco* na aplicação prática do conceito *abrangente* de segurança. Pode-se assim afirmar que sem aquele contributo, dificilmente a *Parceria para a Paz* da NATO já se teria alargado a alguns dos países dos Balcãs e a UE teria logrado pôr de pé o processo de estabilização e associação, como principal instrumento da sua ação externa naquela região (Côrte-Real 2007, 246). Com a consolidação da PCSD, a OSCE está também ela, a tornar-se cada vez mais importante para a UE como um fórum para o diálogo e

⁵⁵⁹ Originalmente, as cimeiras deveriam ter lugar a cada dois anos, mas cedo se verificou que isso era algo pouco exequível.

⁵⁶⁰ Cfr. Costa. Francisco Seixas. 2010. “Cimeira da OSCE. Duas ou três coisas”. Notas pouco diárias de um embaixador português em França <http://duas-ou-tres.blogspot.pt/2010/12/cimeira-da-osce.html> [acedido em 15 de Novembro de 2011].

⁵⁶¹ Vide: OSCE. 2010. Astana Declaration. Kasaquistão: OSCE. Doc. CIO.GAL/111/10. Disponível no site <http://www.osce.org/cio/68972> [acedido em 8 de Novembro de 2011].

um parceiro para a segurança cooperativa, para a prevenção e gestão de crises. A OSCE funciona ainda como um interlocutor indispensável com os organismos criados no seio da PSCD, seja em Viena, ou no terreno, apresentado-se como “*the eyes and the ears on the ground*” (Boonstra 2010, 93).

2.4. Conclusão

Com o alargamento da UE e da NATO, a OSCE já não constitui o único fórum de diálogo em matérias de segurança entre o *leste* e o *oeste* e assiste-se a uma preferência pela NATO e pela UE, mesmo por parte dos países que ainda não integraram estas organizações, pelo menos numa fase inicial. Cumpre-nos sublinhar que os contatos frequentes e o diálogo entre os principais decisores políticos europeus reduziram a importância da OSCE, como uma plataforma para o diálogo sobre a segurança, com um acentuado desinteresse por parte da Rússia nesta organização. Apesar destas vicissitudes que hoje em dia se colocam à organização, ela conseguiu sobreviver na arquitetura de segurança europeia e a sua preocupação com o estado de direito e a democracia tem-se revelado como o principal *distinguo* em relação às organizações de segurança tradicionais e propriamente ditas, como a NATO. Essa ancoragem manifesta à sua pedra basilar (Helsínquia), transparece inclusivamente no discurso político de forma notória. Atente-se na maior insistência no respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais que os mesmos dirigentes, dos mesmos países ou das mesmas instituições, com prioridades políticas e de segurança iguais, fazem em relação ao combate ao terrorismo, por exemplo, no quadro da OSCE ou noutros fóruns ligados à segurança internacional. A OSCE tem vindo a firmar-se como uma organização indispensável no domínio da promoção dos direitos do homem nos países que não são candidatos à União Europeia. Tudo leva a crer que, no futuro, a OSCE continuará a ter um papel essencial nesses países, quer no domínio da fiscalização de eleições, quer da promoção dos direitos fundamentais incluindo os das minorias, quer no alerta precoce de crises que possam vir a afectar gravemente os direitos fundamentais nesses países (Vasconcelos 2002, 136-137).

A OSCE é, como vimos, geograficamente, a mais abrangente das organizações europeias, aquela em que todos os participantes têm direitos iguais. Está por isso

numa situação privilegiada para constituir o ponto de encontro de uma vasta rede de iniciativas, explorando as sinergias entre as instituições, perspectiva que os Estados-membros têm aliás defendido noutros fóruns. Isto mesmo reconheceram os Estados-membros da OSCE ao decidirem em 1999, em Istambul, assumir a organização como plataforma para a segurança cooperativa. Uma componente essencial desta visão é promover fóruns inter-institucionais sobre temas específicos. O outro fórum que contribui para que a OSCE funcione como plataforma interinstitucional, é a assembleia parlamentar, cujos grupos *ad hoc* coordenam aliás a sua ação, com grupos similares no Parlamento Europeu e na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (ibidem, 131).

A componente civil da PCSD tem-se revelado uma ferramenta importante de *soft power* da UE, incluindo instrumentos de natureza tão diversa, como económicos ou civis na gestão de crises e na estabilidade pós-conflito, e é esta natureza política que a sinergia e a complementaridade com a OSCE se têm revelado indispensáveis na construção da paz e segurança, constituindo uma peça fundamental no processo de inclusão que progressivamente se estende a toda a Europa. Por outro lado, a OSCE – e os princípios consagrados na Acta Final de Helsínquia – continua a ser o quadro multilateral definidor, a nível regional, das normas e princípios da segurança europeia. O seu carácter multilateral ganha renovada importância perante o acentuar das dificuldades com que a UE atualmente se debate. E como referiu Álvaro de Vasconcelos, a *OSCE pode pois ser no futuro uma organização importante para o debate e talvez a prática do multilateralismo no espaço euro-atlântico* (2002, 134).

A Declaração de Astana e a própria possibilidade de envolver países da OSCE em operações de gestão de crises dirigidas pela União Europeia, para não membros da União, coloca igualmente a União Europeia em condições de responder a solicitações da OSCE, sem contudo negligenciar a *expertise* adquirida por parte desta organização ao longo da última década, quer no plano normativo, quer na intervenção operacional nas suas três dimensões. A Organização dispõe ainda de uma flexibilidade única, que lhe confere uma amplitude e capacidade de resposta *sui generis*. Esta flexibilidade resulta sobretudo do próprio modo de funcionamento da Organização (não detém personalidade jurídica) e das regras de financiamento (orçamento regular e contribuições voluntárias para ações concretas e imprevistas), que em muitos casos revelam dificuldades da própria organização. Contudo, a singularidade desta organização tem contribuído para a estabilidade e segurança no

espaço euro-asiático, através da “transversalidade” (*cross-dimensionality*) da sua atuação; e do sucesso manifesto das suas missões no Terreno.

Numa época em que as ameaças à segurança têm origens e condicionantes tão diversas, assumindo formas e manifestações cada vez mais complexas, a OSCE tem uma vocação particular para abordar estas problemáticas de forma integrada, articulando numa perspectiva cada vez mais complementar as suas intervenções dentro e entre as três dimensões (Côrte-Real 2007, 247).

3. Interações da ONU com a PCSD

*The European Union and the United Nations (UN) are united by the core values laid out in the 1945 Charter of the United Nations and the 1948 Universal Declaration of Human Rights*⁵⁶².

A UE tornou-se indubitavelmente, no início da última década, com o desenvolvimento da PCSD, num parceiro mais atrativo para as Nações Unidas, não só pelo seu envolvimento com a organização, mas pela possibilidade que esta política, poderia oferecer no domínio da gestão de crises. Para além do tradicional apoio através dos diferentes instrumentos financeiros, a UE poderia através desta sua política, tornar-se um potencial fornecedor direto de capacidades civis e militares para a prevenção de conflitos e gestão de crises das Nações Unidas. A Declaração Conjunta, assinada em Nova Iorque, em Setembro de 2003, depois da operação Artemis/Congo, formalizou esta relação⁵⁶³.

A cooperação entre UE e a ONU têm-se revelado fundamental para o desenvolvimento da PCSD, é de assinalar que a própria criação desta política refere explicitamente de *acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas*. Nos últimos anos esta cooperação tem crescido e amadurecido fruto do desenvolvimento da PCSD, e de se apresentarem como “parceiros naturais” no multilateralismo⁵⁶⁴. Ambas as organizações emergiram com o objectivo de eliminar o flagelo da guerra e uma comparação cuidada dos princípios e propósitos das organizações revela um ideário comum⁵⁶⁵. A UE encontra-se também comprometida em *promover soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas* (Conselho Europeu 2003, 4) e têm-se apresentado como um parceiro de confiança e vital para os trabalhos das NU, sendo um dos principais contribuintes para a Organização.

Dentro deste quadro, e ao longo dos últimos anos a cooperação entre estas duas organizações (e as várias agências das NU) tornou-se uma das parcerias mais importantes para a segurança internacional, cobrindo vastos domínios desde o

⁵⁶² Cfr. Conselho da União Europeia. “Millennium Development Goals: EU Contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event”, Council Conclusions, 24 May 2005, Council Document 9266/05.

⁵⁶³ Cfr: United Nations and European Union. *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, 24 de setembro de 2003. Disponível no site http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_2768_en.htm [acedido em 2 de Setembro de 2011].

⁵⁶⁴ Vide a este respeito. Comissão das Comunidades Europeia. 2003. A União Europeia e as Nações Unidas: a escolha do multilateralismo. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. Doc. COM(2003) 526 final

⁵⁶⁵ Segundo o art. 21º do Tratado de Lisboa “A ação 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”

comércio ao desenvolvimento, a ajuda humanitária, a proteção ambiental, a promoção dos direitos humanos, a luta contra o terrorismo, a prevenção de conflitos a gestão de crises e a construção de paz⁵⁶⁶.

A UE adoptou de fato uma nova abordagem ao pretender uma ordem internacional baseada no multilateralismo efectivo, descrito na Estratégia Europeia de Segurança que vimos no capítulo III, declarando que:

[O] enquadramento fundamental das relações internacionais é a Carta das Nações Unidas, cabendo ao Conselho de Segurança das Nações Unidas a responsabilidade primária da manutenção da paz e da segurança internacionais. Reforçar as Nações Unidas e dotá-la dos meios necessários para que possa cumprir as suas missões e atuar de forma eficaz é uma das prioridades da Europa (Conselho Europeu 2003, 10).

Também a Carta das Nações Unidas, no seu Capítulo VIII, concretamente no seu artigo 52 (1) afirma que:

Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.

Com efeito, o Conselho de Segurança adoptou uma abordagem pragmática e flexível e começou a trabalhar com várias organizações regionais, independentemente das possíveis controvérsias que pudesse gerar, nomeadamente com a NATO. A cooperação com as organizações regionais tinha sido já sublinhada através da *Agenda para a Paz* em 1992⁵⁶⁷, quando Boutros-Ghali assinalava que a cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais poderia contribuir para um aumento do sentido de participação, consenso e democratização nos assuntos internacionais. Para o ex-SGNU, as organizações regionais tinham um potencial que poderia ser utilizado para a diplomacia preventiva, para as operações de manutenção de paz e construção de paz em situações pós-conflito. No *Suplemento da Agenda para a Paz* em 1995⁵⁶⁸, Boutros-Ghali volta a apelar a uma colaboração mais próxima com as organizações

⁵⁶⁶ Sobre esta cooperação vide o site: http://www.eu-un.europa.eu/home/index_en.htm [acedido em 3 de Setembro de 2011]

⁵⁶⁷ Agenda for Peace, Report of the Secretary-General 17 June 1992, UN Doc. A/47/277 – S/24111

⁵⁶⁸ Supplement to an Agenda for Peace, Report of the Secretary-General 3 January 1995, UN Doc. A/50/60 – S/1995/1

regionais, sugerindo um apoio diplomático e operacional, e missões conjuntas⁵⁶⁹. Desta forma, a UE revelou-se a nível regional um importante parceiro para a prossecução destes objetivos. Este empenhamento por parte da UE no apoio e suporte não se trata somente de promover os objectivos das Nações Unidas, mas também da ambição de posicionar a UE como um *verdadeiro ator global* no sistema internacional. Se por um lado a UE poderá contribuir através das suas capacidades para a ONU, por outro lado a ONU poderá conferir legalidade e legitimidade às operações do âmbito da PCSD. De fato, das 23 missões ao abrigo da PCSD, lançadas no período entre 2003 e 2009, 15 foram projetadas em países onde as próprias Nações Unidas já tinham missões em curso de manutenção de paz ou construção de paz (Gowan 2009, 117).

Nos últimos anos, apesar das diferentes relações que se estabeleceram, encontramos inúmeros esforços para uma relação mais estreita e coordenada entre as duas organizações, de assinalar a criação de várias delegações permanentes da UE junto das estruturas das Nações Unidas⁵⁷⁰, para uma maior informação e ligação das duas organizações, e simultaneamente para promover um estatuto formal da UE junto das NU, deixando se ser um mero observador, para se tornar um ativo participante como um Estado-membro. Em todos estes cenários, as Nações Unidas beneficiarão imediata e diretamente das capacidades qualitativas e quantitativas que a UE tem desenvolvido e venha a desenvolver ao nível da PCSD. A mais longo prazo, esse benefício incluirá um aprofundamento da cooperação entre a UE e a ONU devido à partilha de responsabilidades, a uma maior eficácia através do multilateralismo, e ainda a criação de uma reserva comum de peritos inter-operacionais em diversos domínios civis e culturais (Ortega 2005, 9). Por seu lado, a UE beneficiará também de uma visibilidade acrescida no domínio da gestão civil de crises. Para garantir que os esforços globais da UE tenham a devida visibilidade, haverá que desenvolver uma política de informação adequada. A UE poderá também trazer uma mais-valia devido à sua experiência em áreas geográficas ou temáticas específicas e à sua capacidade de tirar partido de uma vasta gama de instrumentos em matéria de gestão de crises e em domínios afins. Em muitos casos, o êxito dependerá da rapidez de projecção das forças

⁵⁶⁹ Em 1994, também se tornou uma prática recorrente, as reuniões entre o SGNU e vários representantes de organizações regionais.

⁵⁷⁰ Atualmente, existem 6 delegações permanentes da UE, a saber: Nova Iorque (acreditada *inter alia* à Assembleia Geral, Conselho Económico e Social, UNDP, UNICEF); Genebra (acreditada para os organismos especializados como OCHCHR, UNHCR, ILO, WHO), Viena (acreditada para IAEA, UNODC), Paris (acreditada para a UNESCO), Roma (acreditada para a FAO, WFP e IFAD) e em Nairobi (acreditada para a UNEP e Habitat). Informação sobre estas delegações disponível no site http://www.eu-un.europa.eu/home/index_en.htm [acedido em 6 de Setembro de 2011]

da UE na sequência de um pedido da ONU. Tal aplica-se com particular relevância à projeção de unidades integradas de polícia no contexto de uma operação civil/militar mais complexa das NU.

Mas as relações entre as instituições não se têm pautado por um padrão homogêneo. Seguidamente será analisado temporalmente a evolução deste relacionamento.

3.1. 1999-2002 dispersão e inação

A PCSD ainda se encontrava a dar os seus primeiros passos e o relacionamento entre as duas organizações parecia desenvolver-se numa lógica fragmentada e desequilibrada, profundamente influenciada pelas peculiaridades da UE e pelo seu papel privilegiado, enquanto contribuinte. Por outro lado, ainda não existia uma estratégia claramente definida, apesar do compromisso da Comissão para com o Grupo de Desenvolvimento de Organização das Nações Unidas, e apesar do mesmo discurso para lidar com as crises internacionais, bem como os vários instrumentos, e a percepção das Nações Unidas que a narrativa da PCSD se começava a assemelhar aos seus objectivos, ainda não existia uma abordagem abrangente claramente definida, e a mesma permanecia no mínimo ambígua.

Depois da euforia gerada pelo aumento exponencial das missões de manutenção de paz no período pós-Guerra Fria, as NU viram-se confrontadas com uma complexidade crescente das suas operações, cada vez mais dispendiosas. Em resultado, a eficácia das tradicionais operações começou a ser posta em causa. Além destes factores, com os riscos acrescidos das operações, os próprios membros da organização começaram a mostrar alguma relutância em fornecer pessoal para as missões.

No ano 2000, o Secretário-Geral das Nações Unidas pediu a um painel de peritos independentes que fizesse uma avaliação das operações de manutenção de paz e elaborassem as necessárias recomendações para uma alteração ao paradigma até então existente. Desta avaliação, resultou em Agosto de 2000, o *Relatório Brahimi*⁵⁷¹,

⁵⁷¹ UN General Assembly and Security Council. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.

que sublinhava a necessidade de um rápido desenvolvimento e projeção das capacidades da ONU, mandatos realistas, claros e credíveis e uma melhor coordenação, e fundamentalmente para a criação da necessária reforma.⁵⁷² Contrariamente à *Agenda para a Paz*, o *Relatório Brahimi* não faz qualquer referência à articulação das Nações Unidas com outras organizações regionais, o que parece algo surpreendente, dado que apresenta vários potenciais parceiros, com vários graus de experiência e recursos.

Contudo, iniciar-se-ia, por parte da UE, logo no início dos primeiros passos da PCSD, a observação da necessidade de cooperação com as Nações Unidas. Assim, o Anexo VI, Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa do Conselho Europeu de Nice salienta que *A utilidade de uma cooperação entre a União e as Nações Unidas, bem como entre aquela e a OSCE e o Conselho da Europa, em sincronia com o desenvolvimento das capacidades da União no domínio da gestão de crises e da prevenção de conflitos* (Conselho Europeu 2000). No mesmo contexto, o SGNU apresentou igualmente uma proposta de cooperação mais estreita entre a UE e as NU. A União Europeia, congratulou-se, a este propósito, com os contatos entre o SGNU, o SG/HR, a Presidência e a Tróica da UE. Posteriormente, é elaborado pela presidência sueca em 2001, o documento *Conclusões do Conselho (Assuntos Gerais) sobre a cooperação UE-ONU em matéria de prevenção de conflitos e de gestão de crises*, do Conselho Europeu de Göteborg, onde é sublinhado:

[E]ssa parceria é fortalecida por abordagens da prevenção de conflitos que se reforçam mutuamente e pela garantia de que a evolução das capacidades militares e civis da União Europeia conferem um real valor acrescentado às actividades das Nações Unidas em matéria de gestão de crises. Nesta cooperação reforçada será dada a máxima prioridade aos Balcãs Ocidentais, ao Médio Oriente e a África. A celebração de acordos-quadro entre a Comunidade Europeia e as organizações pertinentes das Nações Unidas reforçará essa cooperação (Conselho Europeu 2001, 12).

Neste documento, encontram-se pela primeira vez identificadas as áreas para a cooperação entre a UE e a ONU, nomeadamente, a prevenção de conflitos, os aspectos civis e militares de gestão de crises e questões regionais particulares. Este documento dá um passo decisivo também pela identificação das modalidades das reuniões a diferentes níveis entre as duas organizações, com uma visão clara de querer aumentar o diálogo entre ambas (Ibidem). O desenvolvimento das capacidades

⁵⁷² Vide a este respeito: Van Baarda, Ted e Fred Van Iersel. 2002 "The Uneasy Relationship between Conscience and Military Law: The Brahimi Report's Unresolved Dilemma" *International Peacekeeping*, Vol. 9, Nº 3, pp. 25-50.

européias de gestão de crise alargou o leque de instrumentos de resposta a crises à disposição da comunidade internacional. O esforço desenvolvido permitiu designadamente que os europeus respondam de forma mais eficaz e coesa aos pedidos de uma organização líder como a ONU ou a OSCE.

Não obstante estas iniciativas por parte das duas organizações, a nível operacional não se fizeram avanços significativos durante este período, mesmo o Reino Unido que mobilizou forças para ajudar as Nações Unidas na Serra Leoa em 2000, afastou logo a possibilidade de incluir forças europeias, provando a dificuldade que ainda se manifestava nos corredores de Bruxelas⁵⁷³.

3.2. 2003-2006 convergência institucional

Durante a Conferência de 2003, sobre o papel das Nações Unidas e das Organizações Regionais na segurança internacional, o SGNU admitiu que a maior parte das alterações no ambiente de segurança internacional *are bigger than any single one of us can handle singly*⁵⁷⁴. Apesar da diversidade relativamente aos objectivos, aos meios e aos métodos das próprias organizações regionais, as NU começaram a adoptar uma abordagem mais pragmática, em que seria necessária uma alteração paradigmática não só no seio da organização mas no próprio relacionamento com outras organizações, aumentando o planeamento, a consistência e a flexibilidade das missões caminhando no sentido da adequação das sinergias entre as organizações regionais e as Nações Unidas e da governação global. Nessa Conferência realizada em Julho de 2003, Ban Ki Moon, avançou com uma visão de segurança global baseada em parcerias futuras entre a ONU e outras organizações regionais, que deveria ser efetiva, holística e global na sua natureza, enfatizando o conceito de legitimidade que poderá vir unicamente das Nações Unidas

A 10 de Setembro de 2003, em resposta a esta Conferência, a Comissão Europeia apresentou a nova estratégia para o relacionamento entre as Nações Unidas e a União Europeia, apelando para uma maior colaboração. A Comissão reafirmou o

⁵⁷³ Vide a este respeito: Mandelbaum, Michael. 2005. *The Case for Goliath: How America Acts as the World's Government in the 21st Century*. New York: Public Affairs, p. 267.

⁵⁷⁴ Ban Ki Moon. 2003. Secretary-General's remarks to the Fifth High-Level Meeting of the United Nations and Regional Organizations. New York: United Nations. Disponível no site <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=432> [acedido em 4 de Outubro de 2011]

compromisso para com o multilateralismo, constituindo um dos princípios fundamentais da sua política externa afirmando, *ao longo dos próximos anos, a adesão da Europa ao multilateralismo - e às Nações Unidas enquanto elemento central do sistema multilateral - contribuirá para determinar se e de que forma a arquitetura institucional [...] continuará a constituir a pedra basilar do sistema internacional.* (Comissão das Comunidades Europeias 2003, 3) A Comissão fez várias recomendações políticas desde o planeamento conjunto e diálogo permanente entre a prevenção de conflitos e gestão de crises e sublinhou o papel que a UE deveria adoptar em termos de liderança a nível da negociação e aplicação de importantes iniciativas das Nações Unidas nos domínios do desenvolvimento sustentável, redução da pobreza e segurança internacional, contribuindo assim mais activamente para o desenvolvimento de instrumentos internacionais e de medidas de aplicação específicos. A UE deveria igualmente dar novo ímpeto ao processo de reforma das Nações Unidas (*Ibidem*, 9).

O próximo passo no sentido da concertação entre as duas organizações, viria ainda no mesmo mês, a 24 de Setembro de 2003, quando ambas se empenharam na criação de uma relação mais estruturada, através da conclusão da *Declaração conjunta sobre a cooperação entre a ONU e a UE em matéria de gestão de crises*⁵⁷⁵. Esta Declaração apontou as medidas necessárias para tirar partido da dinâmica criada pela frutuosa cooperação entre as Nações Unidas e a União Europeia, assim dever-se-ia criar um mecanismo conjunto de consulta a nível operacional, a fim de analisar as formas e os meios de reforçar a coordenação e a compatibilidade mútuas em vários domínios, nomeadamente: Planeamento e interoperabilidade; sincronização da formação; Comunicação e abertura de um maior diálogo e melhores práticas. Depois de Setembro de 2003, o Conselho Europeu aprovou várias medidas com vista à implementação da Declaração conjunta e à gestão militar de crises⁵⁷⁶. A mais importante talvez se reporte à Cooperação UE-ONU em operações militares de gestão

⁵⁷⁵ Declaração conjunta sobre a cooperação entre a ONU e a UE em matéria de gestão de crises, Bruxelas, 24 de Setembro de 2003, 12510/03 (Presse 266), Disponível no site: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/misc/77390.pdf [acedido a 9 de Novembro de 2011]

⁵⁷⁶ Segundo este documento, a assinatura de uma "Declaração conjunta sobre a cooperação entre a UE e as Nações Unidas em matéria de gestão de crises" em Setembro de 2003, tirando partido do êxito da Operação Artemis, identificou vias para implementar o compromisso, há muito assumido pela UE, de apoiar a ONU na gestão de crises. Foi instituído, a nível de grupo de trabalho, um mecanismo de consulta conjunto (o chamado "Comité Director"), tendo-se realizado reuniões periódicas entre membros do pessoal de ambas as organizações. Os trabalhos respeitantes à implementação da declaração conjunta foram impulsionados pela reunião de Janeiro de 2004 entre o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Presidência da UE, Brian Cowen, e o Secretário-Geral Kofi Annan. Uma das vias identificadas na declaração conjunta, na rubrica "planeamento", visa definir as regras ao abrigo das quais a UE poderá fornecer capacidades militares para apoiar a ONU. Na presente fase, foi possível identificar duas grandes opções : fornecimento de capacidades militares nacionais no quadro de uma operação da ONU, ou uma operação da UE em resposta a um pedido da ONU.

de crises. Neste documento são assinados dois modelos para a articulação de forças entre as duas organizações: fornecimento de capacidades militares nacionais no quadro de uma operação da ONU; ou por outro lado, uma operação da UE em resposta a um pedido da ONU. (Conselho da União Europeia 2004). Neste caso das operações que requerem uma resposta rápida, a capacidade de resposta rápida da UE constituiria uma especial mais-valia. O Secretariado da ONU considerou que era possível definir duas grandes categorias de operações de resposta rápida de apoio à ONU, que são o “modelo da ponte entre forças”⁵⁷⁷ e o “modelo da força em espera”⁵⁷⁸.

Este documento declara que o conhecimento recíproco e aprofundado dos respectivos procedimentos, conceitos e estruturas poderá favorecer a cooperação entre as duas organizações na gestão militar de crises. Uma vez que a participação cruzada em exercícios e ações de formação, a troca de informações sobre as normas e conceitos operacionais respectivos, o intercâmbio de funcionários temporário e de curta duração e o reforço dos conhecimentos especializados dos respectivos gabinetes de ligação no domínio da gestão de crises contribuiriam em larga medida para o desenvolvimento desse conhecimento em ambas as organizações. Este documento enfatiza ainda que as capacidades militares não se encontravam, de modo algum, "congeladas" para finalidades da PCSD, e afectar essas forças à ONU continuaria a

⁵⁷⁷ O “modelo da ponte entre forças” tem em vista facultar à ONU tempo para montar uma nova operação ou reorganizar uma operação já em curso (como no caso da Artemis). Esse modelo exige a projecção rápida de capacidades militares adequadas, bem como um período de duração e um objectivo final definidos de comum acordo. A estratégia de saída de uma operação desse tipo é a chegada atempada de uma força da ONU capaz de render a força da UE posicionada e talhada à medida da missão. A projecção de uma força da UE deveria, por conseguinte, ser completada por uma série de outras actividades destinadas a favorecer a projecção da força da ONU: nomeadamente acção política no quadro da ONU de molde a garantir que a força da ONU disporá do mandato e das capacidades adequadas e será projectada atempadamente, com pleno recurso ao artigo 19.º do TUE; apoio técnico e intercâmbio de informações com a ONU e os países que disponibilizam tropas para a ONU, a fim de favorecer a projecção das forças da ONU e a transferência de responsabilidades entre as forças da UE e da ONU. A projecção precoce das tropas da ONU antes da transferência efectiva favorecerá uma transição suave, ao permitir a habituação da força da ONU à situação táctica no terreno e a sua familiarização com a acção das forças da UE, permitindo também a transferência de informações. Evitar-se-ia, por conseguinte, uma situação de descontinuidade entre as duas operações, impedindo que as forças hostis dela tirassem partido. O Secretariado da ONU tem salientado que a transição entre as duas operações seria facilitada pela “retutelarização” das forças da UE (participação numa operação da ONU de forças anteriormente afectadas a uma operação da UE) ou pela manutenção, após o termo da operação da UE, de algumas capacidades de habilitação. Em termos práticos, a “retutelarização” consistiria numa decisão nacional de afectar as forças à ONU após o termo da operação da UE. A manutenção de capacidades de habilitação poderia ser operada da mesma maneira (decisão nacional de afectar meios à operação da ONU), ou através de uma operação da UE (sob o controlo político e a direcção estratégica da UE) de apoio à operação da ONU.

⁵⁷⁸ O “modelo da força em espera”, tal como é descrito pelo Secretariado da ONU, consistiria numa ‘reserva para além do horizonte’ ou numa ‘força de evacuação’ fornecida pela UE para apoiar uma operação da ONU. Assumiria especial relevância em contexto africano. É um tipo de operação que exige reacção imediata e é, por conseguinte, muito exigente. Implicando uma coordenação complicada entre a UE e os EUA, tem possibilidades limitadas de utilização. Tal operação acarretaria riscos associados consideráveis. Este modelo suscita uma série de questões que carecem de ser analisadas. Os trabalhos sobre o conceito de agrupamento táctico poderão servir de base a esta análise, a fim de assegurar a sua congruência e coerência. As questões que requerem uma análise mais aprofundada na avaliação da viabilidade deste modelo são, entre outras, a participação da UE no planeamento da operação da ONU, comando e controlo, a sensibilização para a situação e disposições relativas à transferência de poderes.

ser uma decisão voluntária de cada estado membro, dado o carácter intergovernamental subjacente a esta mesma política.

Um documento similar viria a ser aprovado em dezembro de 2004, sobre a Cooperação entre a UE-ONU na gestão civil de crises e no contexto do desenvolvimento da vertente civil da PESD e das suas capacidades (Conselho da União Europeia 2004). UE reconhecia a importância de ter em conta a experiência da ONU, bem como a necessidade de a reforçar e dotar de meios para cumprir as suas responsabilidades e actuar com eficácia⁵⁷⁹. No domínio da gestão civil de crises, as modalidades de cooperação prática entre a UE e a ONU, além dos contributos meramente nacionais para operações conduzidas por organizações internacionais, foram identificados três cenários principais: a) Contributos nacionais para operações, com intercâmbio de informações entre os Estados-Membros da UE tendo em vista uma maior eficácia. Nas consultas a nível do COPS, dever-se-á procurar identificar eventuais sinergias e oportunidades em matéria de agrupamento de meios, A Presidência informará a ONU dos resultados destas consultas, em paralelo com as respostas dos Estados-Membros que podem prestar apoio; b) "Centro de coordenação" da UE para os contributos dos Estados-membros. Caso o COPS assim o decida, os Estados-Membros poderão coordenar os seus contributos, em plena associação com a Comissão, no âmbito de um "centro de coordenação". Este mecanismo destina-se a criar um quadro para a coordenação dos contributos dos Estados-Membros e da Comissão no sentido de cumprir um objectivo global ou de responder a uma necessidade específica. Assegurar-se-á desta forma que os contributos sejam organizados e ordenados, em termos quantitativos e qualitativos e obedecendo a um sistema de rotação devidamente estruturado, a fim de suprir as necessidades da ONU. O mecanismo deverá prevenir/evitar lacunas nos esforços globais da UE.; c) Contributo da UE em resposta a um pedido da ONU. No domínio da gestão civil de crises, a União Europeia pode apoiar as Nações Unidas com capacidades concretas, tirando partido de toda a gama das suas respostas colectivas (Comunidade, PESC/PESD) e nacionais. O contributo da UE em resposta a um pedido da ONU pode assumir as seguintes formas:

⁵⁷⁹ Conselho da União Europeia. 2004. Cooperação UE-ONU na Gestão Civil de Crises, Anexo IV Bruxelas, (13.12) (OR. en) 16062/04 <http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/04/st16/st16062.pt04.pdf> [acedido em 8 de Novembro de 2009].

- i) Contributo da UE através da avaliação, diagnóstico e acompanhamento de uma crise, antes do lançamento de uma operação da ONU;
- ii) Componente de uma operação mais vasta da ONU;
- iii) Operação autónoma no quadro da ONU;
- iv) Operação autónoma lançada antes ou depois de uma operação da ONU (por exemplo, IPTF- -MPUE);
- v) Operações UE-ONU simultâneas.
- vi) Contributo da UE através da avaliação, diagnóstico e acompanhamento de uma crise, antes do lançamento de uma operação da ONU

Caso venha a contribuir com uma componente civil para uma operação mais vasta da ONU, a UE poderá disponibilizar uma componente única com uma única função (p. ex., polícia) ou uma componente multifuncional (p. ex., polícia, administração civil e Estado de direito), sob a sua própria cadeia comando, com dever de responder igualmente perante a cadeia de comando da ONU.

A rapidez de projecção das forças da UE em resposta a um pedido da ONU constituirá um elemento essencial. Isto aplica-se em particular às capacidades civis rapidamente projectáveis, incluindo as unidades integradas de polícia, no contexto de uma operação civil/militar mais complexa da ONU. De entre as categorias de operações de resposta rápida, o "modelo da ponte entre forças" é encarado com particular interesse. Esta opção, na forma como está a ser desenvolvida no domínio militar, é igualmente relevante para as operações civis de gestão de crises, em particular no que se refere à projecção de unidades integradas de polícia (Biscop e Drieskens 2006, 126).

Este período apesar de ficar marcado pelo diálogo inter-institucional, pela criação de mecanismos de cooperação entre as duas organizações e por uma clara convergência de posições, é também assinalado por uma forte decréscimo das contribuições dos países da UE para as operações de manutenção de paz das Nações Unidas, que já se vinha a registar desde 1998, aquando da institucionalização da

PCSD⁵⁸⁰. A UE parece ter entrado para o grupo de países como a Rússia, ou os EUA, que apesar das capacidades de que dispõe, falta um comprometimento genuíno com a ONU, permanecendo a sua relação praticamente simbólica (Ortega 2005, 26).

Esta contradição sugere que o rápido desenvolvimento das capacidades civis e militares no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa não conduziu a uma maior partilha das responsabilidades no âmbito das operações de manutenção e construção de paz da ONU. Esta constatação levou alguns autores a defenderem que apesar da construção da PCSD pelo multilateralismo, esta política tem somente interesses egocêntricos ou “eurocêntricos”, concentrado-se claramente na sua própria vizinhança (Gowan 2009, 123).

3.3. 2006-2011 –Reforma do CSNU e construção de um Multilateralismo efetivo

Desde a Cimeira do Milénio em setembro de 2005, que a Reforma das Nações Unidas, e mais concretamente do Conselho de Segurança tem sido questionada e as negociações mantêm-se sem qualquer resultado. As divisões entre os que defendem o alargamento do número de membros permanentes no CSNU, e aqueles que defendem exclusivamente o alargamento a membros não permanentes mantêm-se. A questão da coordenação e representação no CSNU está marcada por uma clara ambiguidade consagrada no processo de integração Europeia. O conflito entre as estratégias supranacional e intergovernamental é acentuado pelo fato de raramente a discussão sobre este tópico estar presente em Bruxelas. Os Estados-membros da UE não têm sido capazes de desenvolver uma retórica comum sobre quais os interesses da União no CSNU (Marchesi 2010, 98). O que parece evidente é a necessária e urgente reforma do CSNU, caso contrário a própria ONU poderá perder legitimidade enquanto instituição que tem a responsabilidade primária de manutenção de paz e segurança. Como mencionou a embaixador germânico junto das NU, no contexto dos esforços de reestruturação da organização no ambiente pós-Guerra Fria, a opção pela não reforma do CSNU *sticks out like a sore thumb*⁵⁸¹.

⁵⁸⁰ Em 1998, quatro dos atuais estados-membros da UE encontravam-se entre os maiores contribuintes de pessoal para as missões de peacekeeping das NU, a Polónia, a Áustria, a Finlândia, e a Irlanda. Actualmente os maiores contribuintes deslocaram-se para a Índia, Bangladesh, Paquistão, Etiópia, Nigéria. Informação disponível no site <http://www.globalpolicy.org/security-council/peacekeeping/peacekeeping-data.html> [acedido em 2 de janeiro de 2012].

⁵⁸¹ Assembleia Geral das Nações Unidas. 2006. “General Assembly resumes debate on Security Council reform with several divergent proposals still under consideration”, *Press Release*. Disponível no site: www.un.org/news/press/docs/2006/ga10484.doc.htm [acedido em 2 de dezembro de 2011].

Como já tivemos oportunidade de sublinhar neste capítulo, a UE têm como objetivo estratégico a promoção de um *multilateralismo efetivo*, assim encontra-se profundamente envolvida neste processo e tem-se apresentado como um dos principais promotores da reforma em todas as questões, mas o CSNU continua, como tem sido seu apanágio, a não conseguir encontrar uma posição comum, ou pelo menos um denominador comum. Nesta matéria tem-se observado duas posições antagônicas entre os próprios Estados-membros da UE. A França e o Reino Unido, membros permanentes do CSNU, têm mostrado o seu apoio aos esforços da Alemanha para o lugar de membro-permanente do CSNU, contudo, a Itália e a Espanha têm mostrado alguma oposição a este desenvolvimento, tentando bloquear através da Assembleia Geral qualquer iniciativa nesta matéria (Drieskens, Marchesi e Kerremans 2007, 426). Esta divisão, entre Estados-membros da UE, traduz as visões opostas que a política externa europeia possui, refletindo a cooperação intergovernamental desta política (Marchesi 2010, 11).

A discussão sobre a reforma nas NU tem caminhado paralelamente com a institucionalização da PCSD, e de certo modo ambas as trajetórias levantaram questões sobre o possível papel da UE dentro do quadro das Nações Unidas. Alguns autores têm defendido que a atual composição do Conselho de Segurança não corresponde às realidades geopolíticas contemporâneas (Schmidt e Le Bihan 2005). A própria arquitetura institucional criada em torno da PCSD, levou a que alguns “integracionistas” começassem a equacionar a longo prazo, um único assento da UE no CSNU, como o culminar natural do processo de integração europeu e da sua política externa⁵⁸². Mesmo após os desenvolvimentos que o Tratado de Lisboa forneceu nesta matéria, esta perspectiva permanece muito remota⁵⁸³. Como referiu um Representante Permanente belga, quando os Estados-membros da UE entram no CSNU, eles:

⁵⁸² Como por exemplo o Ministro dos Negócios Estrangeiros Italiano Gianni De Michelis. Citado em Panos Tsakaloyannis e Dimitris Bourantonis. 1997. ‘The EU’s CFSP and the reform of the Security Council’, *European Foreign Affairs Review*, 2, p. 198.

⁵⁸³ A este respeito, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Alemão referiu: “*For me, a European seat would be preferable, to best fit the logic of European unification. But this is not in sight. That is doubtless why the issue of a permanent seat for Japan or Germany is so significant. Both are non-nuclear powers and both play a key role in the global economy. But this will also be very, very difficult*”. Entrevista do Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Joscha Fischer, *Die Zeit*, 12 de novembro de 1998. Disponível no site <http://www.globalpolicy.org/security/docs/fischer.htm> [acedido em 24 de Novembro de 2011]. Apesar destas declarações Fischer sempre defendeu que um assento comum para a UE seria a melhor solução: “*The decisive question is whether or not there will be a European seat. I am very much in favour of this. However, we cannot realistically expect this to be achieved quickly*” (Ibidem).

[e]nters into another world with its own rules of procedure, tacit understandings, negotiation culture and political dynamics”, where simply defending EU common positions could be counter-productive. Even the most reformist and integrationist member states are limited by what is ‘appropriate’ in the UNSC,⁴ and once they actually enter the UNSC they have to act in symphony with the permanent members, if they don’t want to be marginalised. There is no way to ‘force the hand’ in the Security Council or to impose a solution that is not shared by all” (citado em Verbeke 2006, 55)

Contudo o desenvolvimento institucional da PCSD conduziu a um aumento da convergência e coordenação entre os Estados-membros no Conselho de Segurança⁵⁸⁴

O papel crescente das organizações regionais, nomeadamente a UE, nas Nações Unidas têm constituído uma das inovações mais relevantes no sistema de relações internacionais e contribuindo para o aumento da pressão sobre a reforma da própria organização (C. Hill 2005, 33). De acordo com o artigo 3º da Carta das Nações Unidas *a admissão como membro das Nações Unidas fica aberta a todos os outros estados amantes da paz que aceitarem as obrigações contidas na presente Carta*, e como regra geral somente os estados podem ser membros do Conselho de Segurança. Este é sem dúvida, o principal e definitivo impedimento institucional para que a UE, traduzida por uma presença da PCSD, seja representada neste organismo. Mas para além desta interpretação legal, atualmente dos quinze membros do Conselho de Segurança, quatro são membros da UE (França, Reino Unido, Alemanha e Portugal)⁵⁸⁵. Se atendermos ao número total de membros a UE está numa posição claramente favorável, e conseqüentemente existem fortes pressões para uma representação coordenada e coerente da PCSD⁵⁸⁶.

A reforma das Nações Unidas poderá representar uma janela de oportunidades não só para a organização como também para a própria integração Europeia, uma vez que poderá despoletar novas oportunidades para o desenvolvimento da PCSD

⁵⁸⁴ Sobre estudos sobre a UE e as Nações Unidas ver: Laatikainen, Katie e Karen Smith (eds). 2006. *The European Union at the United Nations, Intersecting Multilateralisms*, New York: Palgrave MacMillan; Edith Drieskens, Daniele Marchesi and Bart Kerremans. 2007. “In Search of a European Dimension in the UN Security Council”. *The International Spectator*, Vol. 42, Nº. 3, pp. 421-430; H. Young, 2006. “How to Unravel the Spider’s Web: EU Coordination at the United Nations”, Presented to the “EU Political Multilateralism and Interaction with the UN” Garnet PhD School, United Nations University, Bruges, 10-14 December using public policy and network analysis; J. Verbeke. 2006. “EU-coordination on UN Security Council matters”, in *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, de Wouters J and al. (eds.). T.M.C Asser Press e E. Drieskens. 2006. “EU Actorness in the UN Security Council, A Conceptual and Theoretical Framework”, Presented to the “EU Political Multilateralism and Interaction with the UN” Garnet PhD School.

⁵⁸⁵ 2011: Alemanha, África do Sul, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Colômbia, Gabão, Índia, Líbano, Nigéria, Portugal

⁵⁸⁶ Segundo Christopher Hill, não existe ainda esta possibilidade porque “*First, through UNSC coordination/representation, the CFSP penetrates into the core of the prerogatives of France and the UK, and inevitably limits their autonomy as UN permanent members. These two member states have no intention to relinquish their status as “great powers” and have therefore resisted any European interference*”. Hill., C. 2006. “The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas”, in Katie Verlin Laatikainen and Karen E. Smith (eds.). *Intersecting Multilateralisms: the European Union at the United Nations*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

(Missiroli 2005, 44). A nova estrutura do CSNU poderá ter um impacto muito importante na PCSD, fortalecendo a corrente atual em direção a formas flexíveis de cooperação, ou encorajando novos modelos de cooperação. O CSNU poder-se-á mesmo tornar no local ideal para para a UE expressar e demonstrar a sua PCSD de duas formas, através da representação comum ou de uma coordenação efetiva . O Tratado de Lisboa defende a este respeito, no seu art. 34º (anterior art. 19º) que:

Os Estados-membros que sejam igualmente membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas concertar-se-ão e manterão os outros Estados-Membros, bem como o Alto Representante, plenamente informados. Os Estados-Membros que são membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas defenderão, no exercício das suas funções, as posições e os interesses da União, sem prejuízo das responsabilidades que lhes incumbem por força da Carta das Nações Unidas. Sempre que a União tenha definido uma posição sobre um tema que conste da ordem de trabalhos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os Estados-Membros que nele têm assento solicitam que o Alto Representante seja convidado a apresentar a posição da União.

Desta forma, observa-se três tipos de obrigações por parte dos Estados-membros da UE que concomitantemente tenham assento no CSNU: *informação* (de todos os outros Estados-membros da UE e da própria UE, *concertação* e *defesa das posições e interesses da União*. Apesar do artigo não mencionar explicitamente à coordenação da política externa europeia, pressupõe-se a existência de uma dever de coordenação dentro das organizações internacionais. A UE depois do Tratado de Lisboa, pode assumir obrigações e assinar tratados com outras organizações internacionais, nomeadamente com as Nações Unidas, contudo a personalidade jurídica da União (art. 47º do Tratado de Lisboa), não é suficiente para que a UE consiga ter assento no CSNU, uma vez que a reforma das Nações Unidas também terá de se concretizar, o que evidencia o quão interligados estão ambos os processos.

Assumindo que as reformas em ambas as organizações se encontram em curso, relativamente à UE, através de todos os desenvolvimento da PCSD e em relação à ONU, através da Implementação da *Iniciativa Novo Horizonte*⁵⁸⁷, este, parece ser o

⁵⁸⁷ O Departamento de Operações de Manutenção de Paz (Department of Peacekeeping Operations - DPKO) e o Departamento de Suporte às Operações (Department of Field Support - DFS) publicaram o Documento denominado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for United Nations Peacekeeping*, Segundo o mesmo ele representa “a contribution by the United Nations Secretariat to an already ongoing dialogue among peacekeeping stakeholders concerning the complex and evolving nature of demands placed on United Nations peacekeeping and its diverse military, police, and other civilian elements and the steps required to strengthen peacekeeping to meet emerging challenges”. Vide a este respeito: Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. 2009. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for United Nations Peacekeeping*. New York: United Nations Disponível no site: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>

momento indicado para a revisão das orientações gerais desta parceria. Para a UE, a cooperação com a ONU na gestão de crises parece representar um teste importante para verificar a eficácia sobre o reforço da coerência dos seus novos instrumentos de ação externa. Dentro de um contexto de cooperação em gestão de crises, entre a UE-ONU, e pela ambição de ambas as organizações em melhorar a eficácia das suas respetivas políticas nestas questões, a própria criação da SEAE representa um passo muito importante não só para a própria PCSD, como também poderá servir como inspiração de um modelo similar a implementar pelas NU, no seu próprio sistema (Alonso 2002, 6).

3.4. Conclusão

Apesar da complementaridade crescente entre estas duas organizações, será ainda prematuro assegurar que os efeitos positivos entre as duas organizações são automáticos, principalmente dada a situação financeira dos estados-membros da UE, que mostrar-se-ão, em nossa perspectiva, cada vez mais relutantes, como aliás já o referimos, no empenhamento e projeção de capacidades em operações de gestão de crises em que não sintam os seus interesses nacionais em perigo. Os progressos reais na evolução da parceria entre estas duas organizações, dependerá fundamentalmente da capacidade das novas estruturas criadas pelo Tratado de Lisboa reforçarem a posição da UE⁵⁸⁸.

Podemos assim afirmar, que a lógica supranacional e intergovernamental têm coexistido nas relações entre a ONU e a UE, dentro de uma complexa configuração institucional, apresentando-se como uma fusão limitada na qual é notória a maior presença e maior peso da UE, não obstante o manutenção do status quo pelos Estados-membros (Wessels 1997, 297). Também é de salientar que ambas as organizações prosseguem o que Biscop chamou de *poder positivo*, através da governança global (2005, 21). Ambas as organizações partilham da mesma abordagem global que integra a segurança e o desenvolvimento, que traduz o elo inextricável que a definição de bens públicos Globais deverá determinar as políticas seguidas, nomeadamente ao

[acedido em 10 de novembro de 2010]; Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. 2010. The New Horizon Initiative: Progress Report N°1, New York: United Nations. Disponível no site http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update01.pdf [acedido em 10 de Novembro de 2010].

⁵⁸⁸ Numa sessão pública, Alain Le Roy, Secretário-Geral Adjunto para as Operações de Manutenção da Paz, referiu que actualmente a ONU tem no terreno cerca de 120 000 capacetes azuis, 13 000 polícias e 23 000 civis, em operações de paz cujo financiamento total representa 7,7 mil milhões de dólares. Informação disponível no site: <http://www.onu.fr/pt/paz-e-seguranca-novedades/28803-manutencao-da-paz-missoes-da-onu-numa-fase-de-consolidacao> [acedido em 7 de Janeiro de 2011].

nível da segurança. Porém para uma abordagem verdadeiramente global no sentido da governança, as duas organizações deverão continuar a reforma das suas instituições e das suas políticas, e os esforços conjuntos deverão contribuir para um reforço mútuo.

A evolução da PCSD nos últimos doze anos têm provado ser benéfica para as necessidades de atuação das missões das Nações Unidas, dado que a maior parte dos estados-membros da UE são também importantes contribuintes para as missões de manutenção de paz da ONU. Cumpre-me mesmo salientar que grande parte dos estudos referentes ao fortalecimento do multilateralismo através do regionalismo têm como principais estudos de caso estas duas organizações, dado o papel importantíssimo que o modelo europeu têm constituído na governança global e na procura de concertação de soluções para problemas globais. Por outro lado, as missões de gestão de crises da UE necessitam da legitimidade que só as Nações Unidas podem conferir à atuação europeia. Assim e nas palavras de um Documento oficial das Nações Unidas:

The European Union is a major partner of the United Nations. Member States of the Union support all three pillars of the UN's work, namely peace and security, human rights and development. EU Member States together are the largest financial contributor to the UN system, paying 38 percent of the UN's regular budget, more than two fifths of UN peace-keeping operations and around half of all UN Member States' contributions to voluntarily funded UN funds and Programmes (United Nations 2006, 8).

4. Conclusão

A Europa detém uma vantagem potencial no domínio da segurança: a posse de uma densa *rede* de instituições que promovem a estabilidade conducente a um elevado nível de confiança mútua. A Europa apresenta um quadro institucional com elevados padrões de “multilateralismo efetivo”, onde a participação nos *fora* multilaterais é entendida como indispensável para a realização dos próprios interesses nacionais dos Estados-membros, uma vez que essa participação consolida os quadros normativos e de legitimação de boas práticas internacionais. Como fizeram notar, aliás, Keohane e Nye (1989), as próprias instituições multilaterais apresentam-se como uma arena privilegiada de manifestação do poder num contexto de interdependência complexa e abrem possibilidades de expressão de um *smart power* europeu no sistema internacional.

Cumprе sublinhar que a UE não deve ser entendida somente como uma organização regional segundo o capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, mas antes como uma organização regional *sui generis* que se encontra para lá do conceito clássico de estado-nação⁵⁸⁹. O fortalecimento do regionalismo europeu não é, em si mesmo, a garantia de que, a longo prazo, se converta em *building block* do triunfo do multilateralismo, apesar das evidências apontarem no sentido de que os arranjos regionais tendem naturalmente a realizar, com maior consistência e profundidade, os objetivos de construção de consensos em matéria de valores e soluções compartilhadas, através da ampliação e aprofundamento de novas modalidades de cooperação entre as estruturas regionais e multilaterais (Kagan 2002). Assim, o fortalecimento do regionalismo significaria uma expressão de vanguarda do próprio processo multilateral (por exemplo, a União Europeia seria a antecâmara de um possível “*governo mundial*”, com elementos supranacionais e intergovernamentais).

No respeitante às questões mais específicas de segurança e defesa europeia, elas têm que se consideradas nas suas interações com as outras instituições internacionais tais como as Nações Unidas, a OSCE e a NATO. Neste sentido, a PCSD não poderá considerar de forma isolada as respostas a um determinado conflito, mas terá que coordenar com as demais instituições as opções e as ações a tomar, o que

⁵⁸⁹ Segundo Nerlich “[*The EU is not a State intended to replace existing states, but it is more than any other international organisation. The EU is, in fact, unique. Its Member States have set up common institutions to which they delegate some of their sovereignty so that decisions on specific matters of joint interests can be made democratically at European level. This pooling of sovereignty is also called “European integration”*]. “The European Union at a glance”, Disponível no site: http://europa.eu.int/abc/index_en.htm [accedido em 9 de Maio de 2010].

poderá requerer a partilha de decisões dentro de uma lógica eminentemente multilateral de segurança, que poderá melhor traduzir uma perspectiva de estabilidade da ordem internacional para todos, e tal supõe, idealmente, entendimentos mais consensuais. Assim, a legitimidade que as Nações Unidas garantem, será sempre indispensável para a atuação externa da União Europeia. As Nações Unidas, e também a OSCE, configuram o quadro mais geral em que as questões atinentes à segurança europeia obrigatoriamente operam. Sem estas organizações “the rule of law would be replaced with the rule of force” (Biermann 2001, 100).

Relativamente à interação da PCSD com a NATO, podemos concluir que tem sido pautada por momentos de convergência e de relativa divergência. É de esperar que outros diferentes entendimentos surjam, mas também será de esperar que os mesmos sejam ultrapassados em nome da manutenção da estabilidade transatlântica – em rigor, não desligada da ideia de estabilidade hegemónica de Gilpin – uma vez que a prospectiva de que UE se desligará da NATO, na esfera de defesa é um profundo disparate, sob todos os aspectos (Kissinger 2003, 45). Tal como Vasconcelos (2002, 130) afirmava, também nós subscrevemos o argumento que as diferentes instituições europeias, que nalguns casos se sobrepõem, tanto na composição como nas áreas de atuação, possam contribuir para a segurança continental, e não sejam um factor de excessiva duplicação, de mútua paralisia e concorrência entre burocracias, necessitando não só de reforçar as complementaridades – o que exige por seu turno que as áreas prioritárias de atuação não sejam maioritariamente coincidentes – mas de se inscreverem, como sugere Javier Solana, numa dinâmica de *networking*, ou constituírem *mutually-reinforcing e interlocking institutions*.

SÉTIMO CAPÍTULO - Estudo de Caso - EULEX Kosovo

"Kosovo could be our military euro, creating a political and defense identity for the European Union in the same way as the euro is the expression of economic and financial integration"

(Ulrich Beck citado em Cadier 2011, 1)

1. Introdução

A UE tem, desde 2003, desenvolvido diferentes tipos de missões em diversos teatros de operações, numa clara tradução de um conceito holístico e compreensivo de segurança, conduzindo à própria definição da UE enquanto *actorness* no sistema internacional. Esta nova conceptualização conduziu ao aparecimento não só de diferentes abordagens na caracterização do ator, como de dúvidas na existência efetiva de um ator. Para Rafael García Perez (2009, 25), este debate têm sido em larga medida alimentado pela indefinição institucional e política que se desenvolveu em torno da União e conduziu a múltiplas especulações. A visão mais pessimista, alerta para o enorme déficite entre aquilo que é a vontade de atuação da UE e as suas reais capacidades. Numa lógica mais equilibrada, alguns defendem ainda que esses elementos se encontram em processo (Ginsberg 1999), dado que não se verifica ainda a sua capacidade de atuação em todas as áreas; ou devido à própria natureza do processo sempre em construção com uma complexa rede de instituições com regras diferenciadas (Hettne e Soderbaum 2005). Por último, e numa perspetiva claramente otimista da capacidade de atuação da UE, surgem autores a defenderem claramente o ator, mas diferenciando-o quanto a ator civil, ator normativo ou ator militar, como tivemos oportunidade de analisar no primeiro capítulo desta investigação. Na verdade, não é nosso intuito fazer uma análise rigorosa de todas as missões desenvolvidas, como tal procedeu-se à seleção deliberada como estudo de caso da EULEX Kosovo. A escolha do estudo de caso da missão EULEX Kosovo deveu-se a vários motivos, cumpre-nos salientar alguns. Em primeiro lugar porque o conflito do Kosovo em 1999 e a subsequente intervenção da NATO foi um dos principais catalisadores para o desenvolvimento da PCSD e simultaneamente levou à concertação de algumas posições no seio da UE, nomeadamente entre britânicos e franceses para a necessidade desta política. Em segundo lugar, porque se trata de um território europeu

e a análise efetiva do sucesso ou do fracasso desta política deverá em primeira análise passar pelo cripto do próprio território. Se a UE não consegue desenvolver uma missão de gestão de crises coerente e articulada no seu próprio território dificilmente o conseguirá *out of area*. Em terceiro, porque quando analisamos este território, já independente e aparentemente apaziguado, negligenciamos a sua história. Contudo, jaz aqui uma guerra que nem mesmo o tempo consegue subjugar. Em quarto lugar o Kosovo confronta-se atualmente com mudanças profundas a nível económico, social e político com o “sonho” de vir a cumprir os critérios de Copenhaga e aderir à UE, o que ilustra um dos principais instrumentos de poder da organização para a estabilidade da região. Por último, a comunidade internacional depois de quase vinte anos de concentração sobre os Balcãs, nomeadamente os EUA e a UE que investiram uma enorme quantidade de recursos, quer financeiros quer humanos, no processo de reconstrução do país e da democratização da região viram-se agora para outros conflitos que rapidamente têm alterado a morfologia geopolítica internacional. De salientar as rápidas alterações no Mundo Árabe, a violência crescente no Afeganistão e na Síria, a persistência do terrorismo e o perigo de conflito com o Irão parecem ter alterado o interesse nesta região, não constituindo a mesma uma prioridade quer para europeus quer para americanos. Contudo o processo de estabilização da região e a sua integração nas estruturas europeias ainda não se encontra concluído (Džihic e Hamilton 2012, vii).

Neste estudo de caso optou-se por tentar responder às seguintes questões, tendo por base o enquadramento do ator e a definição da tipologia do mesmo:

- 1) Qual o contexto histórico que antecedeu a intervenção da EULEX Kosovo. Qual a história desta região? De que forma a intervenção da NATO potenciou o desenvolvimento da PCSD?
- 2) Quais foram os antecedentes da missão? Como é que a ação da UE foi justificada? Quais os interesses por parte da UE e dos Estados-membros na projeção desta missão
- 3) Qual a estratégia seguida por parte da UE?
- 4) Quais as capacidades aplicadas? E qual a natureza da missão?
- 6) Como se processa a divisão do trabalho entre as organizações presentes no Kosovo?

7) Qual a contribuição desta missão para a definição da PCSD e do tipo de ator europeu em construção? Qual o estado atual do país? Como se caracteriza em termos económicos, políticos e sociais?

No estudo de caso em análise, optou-se por uma investigação dupla ou bicéfala, por um lado e em primeira instância saber se estamos ou não, quando se fala da UE, na presença de um ator internacional. Para tal, e subjacente à conceptualização da existência do ator que constitui a UE, alguns autores apontam para a necessidade de análise de quatro elementos essenciais no escrutínio da capacidade de atuação no sistema internacional, ou componentes de *actorness*. São eles: o *reconhecimento*, a *autoridade*, a *autonomia* e a *coesão* (Jupille e Caporaso 1998, Bretherton e Vogler 2006). Relativamente ao *reconhecimento* é entendido como a aceitação e interação da entidade pelos outros. Assim a UE só poderá ser um ator de segurança global se for reconhecido pelos outros *stakeholders* internacionais. O reconhecimento serve não só para a aceitação de atores externos da presença internacional da UE, numa determinada área política (reconhecimento *de jure*) e reconhecimento da sua legitimidade através da interação com as suas agências nesse domínio (reconhecimento *de facto*). Desta forma, no estudo de caso em análise reside a questão: Os outros atores, nomeadamente os atores locais e regionais reconhecem a missão da EULEX?

O segundo elemento é a *autoridade*, que está diretamente relacionado com as competências legais de atuação nos assuntos internacionais, na sua essência traduz a competência jurídica e legal de atuação da UE. A questão que remanesce deste segundo elemento é: qual é a competência legal do mandato da EULEX e qual a estrutura legal subjacente à sua missão?

A *autonomia* constitui o terceiro elemento, e de acordo com Jupille e Caporasso reflete a distinção institucional e a independência do ator face aos demais atores (1998, 217). No estudo sobre a importância da EULEX para a definição do tipo de ator que constitui a UE, a autonomia referir-se-á à capacidade de atuação da UE em relação aos seus Estados-membros – particularmente aqueles que ainda não reconheceram o Kosovo – e a sua capacidade de adequar os objetivos da EULEX com as restantes instituições da UE, bem como a sua independência relativamente às restantes organizações internacionais no Kosovo.

O último elemento de avaliação da capacidade do ator no sistema internacional diz respeito à *coesão*, que significa a grau de coesão no qual uma

entidade pode formular e articular internamente as suas preferências políticas. Jupille e Caporaso identificam quatro dimensões distintas de coesão (1998, 219-220): *coesão valorativa*; *coesão tática*, *coesão processual* e *coesão de output*. Relativamente à *coesão valorativa*, esta refere-se simplesmente à similaridade ou compatibilidade dos objetivos básicos. Por outro lado, se os objetivos são um pouco diferentes, mas poderão ter sido delineados dessa forma para que se enquadrem com os demais objetivos, trata-se de coesão tática. Por outro lado, a *coesão processual* implica algum grau de consenso sobre as regras e os procedimentos utilizados quando existe algum conflito. A última dimensão da coesão refere-se à *output cohesion* e traduz a possibilidade dos Estados-membros contribuírem para a formulação de políticas, revelando o grau de participação. Esta dimensão da coesão é afetada pelo grau de acordo e compromisso relativamente aos objetivos e aos procedimentos. Os autores chamam ainda a atenção para os resultados nefastos na coesão que terão os conflitos horizontais (desacordos entre os Estados-membros e desacordos entre as diferentes instituições comunitárias) e os conflitos verticais (entre as instituições comunitárias e os Estados-membros) na coesão do ator (ibidem, 220). Desta forma a questão que importa descortinar relativamente a este último elemento, é: Qual o nível de coesão na missão EULEX e quais as dimensões de coesão observadas na missão da UE.

Desta forma, utilizar-se-à o **quadro 11**, para proceder à verificação do Ator.

Quadro 11 - Verificação da Existência do ator

	Reconhecimento	Autoridade	Autonomia	Coesão
Aceitação				
Competência				
Legitimidade				
Capacidade				

Cumprimo-nos referir que apesar de pelo menos duas tentativas de conceptualização da EULEX dentro desta estrutura teórica (Greiçevci 2011, Cadier 2011) subsistem dúvidas principalmente relativas à contribuição desta missão para a definição do tipo de ator da UE (ator civil, normativo, ou militar), em segundo lugar

e na existência do *actorness* que tipo de ator se trata, segundo a definição avançada por Nye (relativamente à distinção entre **soft power** e **hard power**) e Manners (**normative power**). Relativamente à definição do Ator, será utilizado o **quadro 12** para a sua avaliação.

Quadro 12 – Definição do tipo de ator

Modelo Teórico	Comportamento	Missão/ Objetivos	Estratégia/ Capacidades
A UE como soft power			
A UE como hard power			
A UE como normative power			

Não obstante a delimitação por um estudo de caso, a EULEX Kosovo, foi detetada a necessidade de fazer um enquadramento da missões da UE nos últimos nove anos (2003-2012), dado que delimitação por um estudo poderia comprometer e mesmo enviesar os resultados da nossa investigação.

Depois da UE ter declarado a total operacionalidade em 2003, quer para operações militares quer para missões de gestão de crises civis, os Estados-membros da UE começaram a demonstrar a sua capacidade de agregação e vontade de projetar a UE como ator global de segurança, desenvolvendo, desde então, missões civis e operações militares em África, nos Balcãs, no Sul do Cáucaso, no Médio Oriente e mesmo na Ásia. Esta atuação abrangeu uma grande variedade de abordagens e instrumentos diferenciados para a gestão de crises e a estabilização, desde o treino de forças de segurança e o suporte ao estado de direito, à projeção de forças civis e militares para controlo de eleições ou monitorização de acordos alfandegários e acordos de cessar-fogo, à luta contra a pirataria e outras formas de crime organizado e corrupção. De fato, o maior valor que a UE acrescentou ao ambiente de segurança internacional, depois de quase uma década a desenvolver missões, consistiu no seu grau de compromisso no desenvolvimento de capacidades quer civis quer militares, para uma capacidade global de gestão de crises e prevenção de conflitos. Para García Pérez (2009, 29), nenhum outro ator consegue combinar a ajuda humanitária e o apoio à construção institucional, a boa governação com a capacidade de gestão de crises, a ajuda técnica e económica com o diálogo político e a mediação. Segundo o autor, a

UE para conseguir este carácter integral e polivalente e alcançar os objetivos delineados a UE teve de dar três passos fundamentais: 1) dotar-se de um mínimo de instrumentos e capacidades, tanto civis como militares, indispensáveis para poder atuar, o qual lhe permitiria superar a política meramente declarativa e reativa e conquistar a credibilidade internacional; 2) paralelamente a UE deveria dotar-se de estruturas militares e políticas próprias de análise, planeamento e gestão, comprovando a sua eficácia nos teatros de operações, assumindo a responsabilidade de gestão de crises internacionais de forma autónoma; 3) por último, todos estes desenvolvimentos deveriam enquadrar-se num conceito estratégico global e partilhado por todos os Estados-membros: a Estratégia Europeia de Segurança, aprovada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2003 (ibidem).

De fato, a UE nos últimos anos conseguiu desenvolver algumas capacidades, estruturas endógenas e encontrar um mínimo denominador comum entre os Estados-membros. A combinação destes elementos possibilitou a intervenção da UE, em diversos cenários, com uma abordagem compreensiva, articulando diferentes instrumentos consoante as necessidades exigidas. Atualmente a UE tem dezasseis missões ativas, das quais quatro são militares e doze são civis (quatro nos Balcãs, Cáucaso e Sudeste da Europa, três missões no Médio Oriente; uma na Ásia Central e sete missões em África), e foram já concluídas dezassete missões (cinco militares e doze civis), como se pode observar no **quadro 13, 14 e figura 4**.

Quadro 13 – Missões da UE realizadas no âmbito da PCSD

Missão	Duração	Ação Comum (Joint Action) ou Decisão do Conselho		Objectivos	Tipo	Forças Envolvidas	OpCdr; Force Cdr; HoM; CivOpCdr	Observações
		Decisão Inicial	Bases Legais e Extensão do mandato					
Balcãs Ocidentais EUPM BiH	01/01/2003 a 31/12/2009	JA 2002/210/CFSP de 11.03.2002	JA 2002/210/CFSP de 11.03.02 JA 2003/141/CFSP de 27.02.03 CD 2003/856/CFSP de 08.12.03 CD 2004/837/CFSP de 06.12.04 JA 2005/824/CFSP de 24.11.05 CD 2006/865/CFSP de 28.11.06 JA 2007/749/CFSP de 19.11.07 CD 2007/791/CFSP de 04.12.07	Ações de apoio às reformas de policia, desenvolvimento e consolidação das capacidades locais e cooperação regional na luta contra o crime organizado.	Missão de Polícia	201 civis	HoM: Kevin Carthly (Ireland) (01.03.04 a 31.12.05); Vincenzo Coppola (Italy) (de 01.01.06 a 31.10.08); Stefan Feller (Germany) (de 01.11.08)	Deu sequência à Missão de Polícia das Nações Unidas
CONCORDIA Macedónia	31/03/2003 a 15/12/2003	JA 2003/92/CFSP de 27.01.2003	JA 2003/92/CFSP de 27.01.03 CD 2003/563/CFSP de 29.07.03	Contribuir para um ambiente estável e seguro e permitir a implementação do Acordo de Ohbrid.	Operação Militar	320 militares e 80 civis	OpCdr: Rainer Feist (Germany) Force Cdr: Pierre Maral (France) (31.03.03 a 30.09.03); Luís Nelson Ferreira dos Santos (Portugal) (01.10.03 a 15.12.03)	Sucedeu à Missão Allied Harmony da NATO e recorreu aos acordos Berlin-Plus
EUPOL PROXIMA Macedónia	15/12/2003 a 14/12/2005	JA 2003/681/CFSP de 29.09.2003	JA 2003/681/CFSP de 29.09.03 JA 2004/789/CFSP de 22.12.04		Missão de Polícia	200 pessoas (civis e polícias) de estados membros e não - membros	HoM: Bert D’Hooge (Belgium) (15.12.03 a 14.12.04); Jürgen Scholz (Germany) (de 15.12.04)	
EUFOR Althea	2/12/2004 a 15/11/2013	JA 2004/570/CFSP de 12.07.2004 JA 2007/748/CFSP de 19/11/2007	JA 2004/570/CFSP de 12.07.04 CD 2004/803/CFSP de 25.11.04	Facilitar a Aplicação dos Acordos de Paz de Dayton	Operação Militar	2,200 militares	OpCdr: John McColl (UK) (11.08) Force Cdr: A.David Leakey (UK) (11.04 a 12.05); Gian Marco	Sucedeu à Missão militar SFOR da NATO e recorreu aos acordos Berlin-Plus

							Chiarini (Italy) (12.05 a 12.06); Hans-Jochen Witthauer (Germany) (12.06 a 12.07); Martin Villalain (Spain) (12.07 a 12.08); Stefano Castagnotto (Italy) (12.08)	
EUPAT Macedonia	15/12/2005 a 14/06/2007	JA 2005/826/CFSP de 24.11.2005	JA 2005/64/CFSP de 24.11.05	Aconselhamento no Desenvolvimento de forças policiais baseadas nas melhores práticas europeias	Missão de Assistência e de Suporte	30 conselheiros judiciais	HoM: Jürgen Scholz (Germany)	Sucedeu à missão Próxima

EUPT Kosovo	10/04/2006 a 31/03/2008	JA 2005/304/CFSP de 10.04.2006	JA 2005/304/CFSP de 10.04.06 (10.04.06-31.12.06) JA 2006/918/CFSP de 11.12.06 (01.01.07-31.05.07) JA 2007/334/CFSP de 14.05.07 (01.06.07-01.09.07) JA 2007/520/CFSP de 20.07.07 (01.01.07-30.11.07) JA 2007/778/CFSP de 29.11.07 (01.12.07-31.03.08)	Missão de Planeamento	Missão de Planeamento e Assistência		HoM: Casper Klynge (Denmark)	Foi sucedida pela EULEX Kosovo
EULEX Kosovo	16/02/2008 a 14/06/2014	JA 2008/124/CFSP de 04.02.08	JA 2008/124/CFSP de 04.02.08 JA 2009/445/CFSP de 09.06.09	Acompanha, orienta e aconselha as instituições competentes do Kosovo em todos os domínios relacionados com o Estado de direito em geral (incluindo o serviço aduaneiro)	Missão de Estado de Direito	2900 civis	HoM: Yves de Kermabon (France) Xavier Bout de Marnhac (França) Bernd Borchardt (Alemanha)	Sucedeu à missão EUPT Kosovo
África ARTEMIS Congo	12/06/2003 a 01/09/2003	JA 2003/423/CFSP de 05.06.2003	JA 2003/423/CFSP de 05.06.03 CD 2003/423/CFSP de 12.06.03	Estabilização das condições de segurança e prestação de apoio humanitário em Bunia, para garantir a proteção do aeroporto, campos	Operação Militar	1800 militares	OpCdr: Bruno Neveux (France)	Colaboração com a Missão das Nações Unidas, na região de Bunia

				de deslocados em Bunia e, se necessário, contribuir para a segurança da população civil, funcionários da ONU e outras organizações humanitárias na cidade.				
EUPOL Kinshasa	30/04/2005 a 30/06/2007	JA 2004/847/CFSP de 09.12.2004	JA 2004/847 CFSP de 09.12.04 JA 2005/822/CFSP de 21.11.05 JA 2006/300/CFSP de 21.04.06 JA 2006/913/CFSP de 07.12.06	Monitorizar, assessorar e aconselhar a criação de uma <i>Integrated Police Unit</i> (IPU) em Kinshasa, para que atue de acordo com o treino adquirido e com as práticas internacionais.	Missão de Policia	24 civis	HoM: Adílio Ruivo Custódio (Portugal)	Precedeu a missão EUPOL RD Congo
EUSEC RD Congo	02/05/2005 a 30/06/2009	JA 2005/355/ESDP de 02.05.05	JA 2005/355/CFSP de 02.05.05 JA 2006/303/CFSP de 25.04.06 JA 2007/192/CFSP de 27.03.07 JA 2007/406/CFSP de 12.06.07 JA 2008/491/CFSP de 26.06.08	Aconselhamento e assistência na Reforma do Sector de Segurança da RD Congo, com o objetivo de	Missão de Assistência e Apoio	73 civis	HoM: Pierre Joana (France) (05.06 a 02.08); Michel Sido (France) (03.08 a 06.08) Jean Paul Michel (France) (07.08)	

				contribuir para contribuir para uma integração bem sucedida do exercito Congolês, criação de políticas compatíveis com as leis de direitos humanos, padrões democráticos, principio da boa governança, transparência e Estado de Direito.				
AMIS Darfur	18/07/2005 a 01/01/2008	JA 2005/557/ESDP de 18.07.2005 JA 2007/245/CFSP de 23.04.07 JA 2007/887/CFSP de 20.12.07	JA 2005/557/CFSP de 18.07.05 CD 2005/806/CFSP de 21.11.05 CD 2006/486/CFSP de 11.07.06 CD 2006/725/CFSP de 17.10.06 CD 2007/245/CFSP de 23.04.07	Apoio e assistência à missão AMIS II da União Africana no Sudão (Darfur) e Somália.	Missão Civil e Militar	17 militares e 30 agentes de polícia	HoM: Douglas Brand (UK) (29.07.05 a 31.10.06); Åke Rohge (Sweden) (01.11.06)	Cooperação com a União Africana
EUFOR RD Congo	12/06/2006 a 30/11/2006	JA 2006/319/CFSP de 27.04.2006	JA 2006/319/CFSP de 27.04.06	Apoiar a ONU durante o processo eleitoral na RD do Congo.	Operação Militar	2300 militares	OpCdr: Karlheinz Viereck (Germany) ForceCdr: Christian Damay (France)	Colaboração com a Missão MONUC das Nações Unidas
EUFOR Tchad	28/01/2008 a 15/03/2009	JA 2007/677/CFSP de 15.10.2007	CD 2008/101/CFSP de 28.01.2008 JA 2009/795/CFSP de 19.10.2009	Contribuir para a proteção de civis, particularmente deslocados, facilitar a ajuda humanitário e a liberdade de	Operação Militar	3700 militares	OpCdr: General Patrick Nash (Lituânia) Force Cdr: Jean-Philippe Ganascia (França)	

				movimentos, contribuir para a proteção de elementos, infraestruturas e instalações da ONU.				
EUNAVFOR Somalia	08/12/2008 a 08/12/2009	JA 2008/749/CFSP de 19.09.2008	JA 2008/749/CFSP de 19.09.08 JA 2008/851/CFSP de 10.11.08	Contribuir para: – Proteção de navios do World Food Programme (WFP) na prestação de ajuda a deslocados na Somália; – Proteção de navios vulneráveis no Golfo de Aden e na costa Somali; – Dissuasão, prevenção e repressão de atos de pirataria e roubo armado na costa Somali.	Operação Militar Naval	Mais de 1500 militares	ForceCdr: Antonios Papaioannou (Greece) (11.08 a 04.09); Juan Garat Caramé (Spain) (04.09) OpCdr: Phillip Jones	
EUTM Somália	02/04/2010 a Março de 2015	CD 2010/96/CFSP of 15/02/2010 CD 2010/197/CFSP de 31/03/2010	Council Decision 2012/835/CFSP de 21/12/2012	- Treino de Militares	Missão de Treino Militar	125 militares	Hom: GeraldAherne (Irlanda)	

EUFOR Líbia	01/04/2011 a 10/11/2011	CD 2011/210/CFSP de 01/04/2011		<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir para a evacuação de pessoas deslocadas e para a movimentação segura - apoio, com capacidades específicas, das agências humanitárias nas suas atividades 	Missão Militar	Aproximadament e 1000	OpCdr: Claudio Gaudiosi (Itália)	
EUCAP SAHEL Níger	16/07/2012 a agosto de 2014	CD 2012/392/CFSP de 16/07/2012		<ul style="list-style-type: none"> - apoiar o desenvolvimento de capacidades dos intervenientes nigerinos do setor da segurança para combater o terrorismo e a criminalidade organizada 	Missão de Assistência	77 civis	HoM: Francisco Espinosa Navas	
EUCAP NESTOR	16/07/2012 a julho de 2014	CD 2012/389/PESC de 16/07/2012		<ul style="list-style-type: none"> ajudar ao desenvolvimento no Corno de África e nos Estados do Oceano Índico 	Missão de Assistência	175 civis	HoM: Jacques Launay (França)	

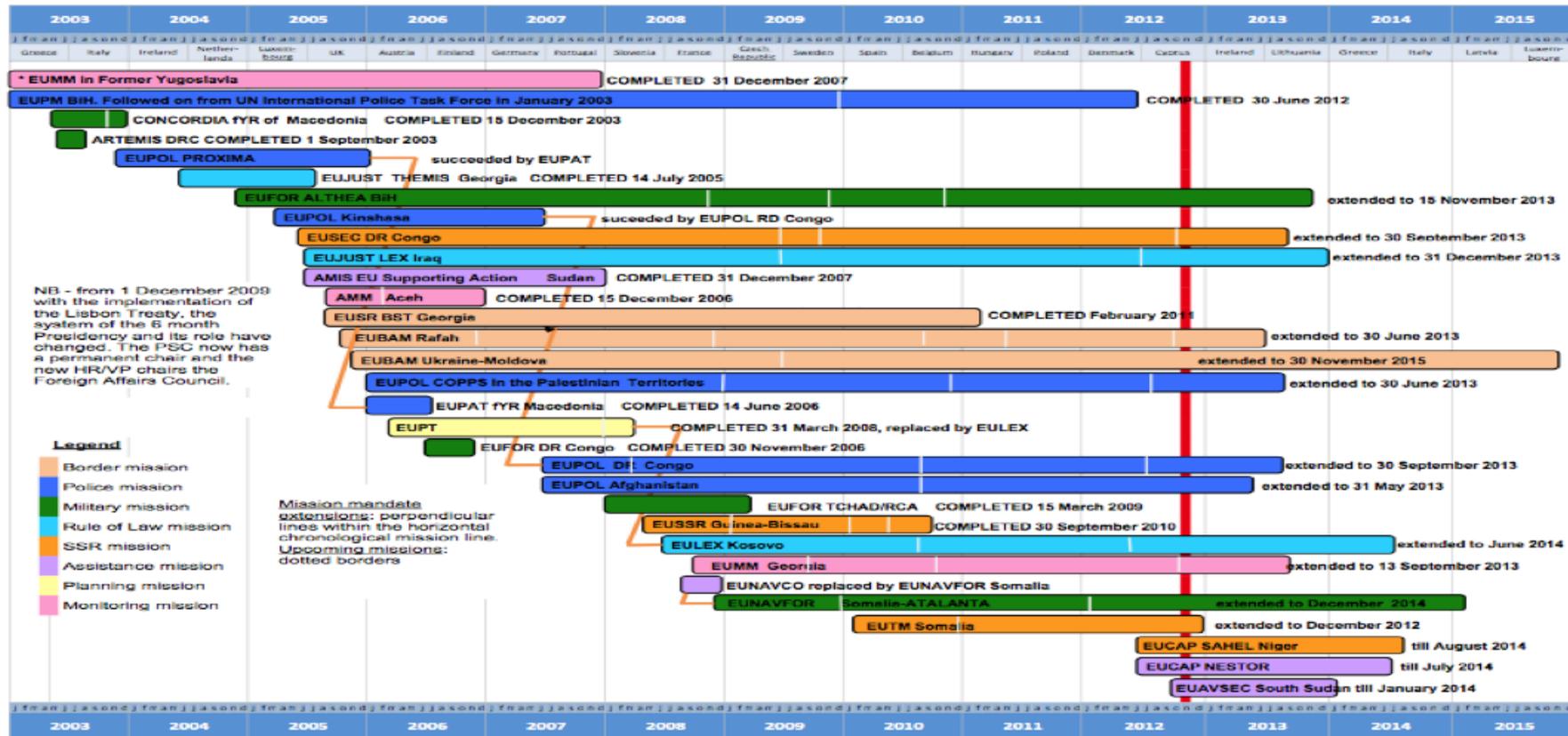
				<p>Ocidental de uma capacidade autossustentada para o reforço continuado da sua segurança marítima, nomeadamente da luta contra a pirataria e da governação marítima</p>				
EUAVSEC Sudão do Sul	18/06/2012 a janeiro de 2014	CD 2012/312/PESC de 18/06/2012		<p>contribuir para o funcionamento sustentável eficaz do Aeroporto Internacional de Juba</p>	Missão de Assistência	64 civis	HoM: Lasse Rosenkrands Christensen (Dinamarca)	
Sudeste Asiático ACEH AMM	15/09/2005 a 15/12/2006	JA/2005/643/ESDP de 09.09.2005	<p>JA 2005/643/CFSP de 09.09.05 JA 2006/407/CFSP de 07.06.06 JA 2006/607/CFSP de 07.09.06</p>	<p>Monitorizar a implementação de vários aspectos do acordo de paz definido pelo <i>Memorandum of Understanding</i> (MoU) assinado entre o Governo da Indonésia e o <i>Free Aceh Movement</i></p>	Missão civil	<p>1ª Fase: 226 civis; Ultima Fase: 36 civis</p>	HoM: Pieter Feith (The Netherlands)	

				(GAM) em 15 de Agosto de 2005.				
Sul do Caucaso EUJUST THEMIS	16 de julho de 2004 a 14 de julho de 2005					10 peritos internacionais		Primeira Missão PESD no domínio do Estado de Direito
EUMM Geórgia	01/10/2008 a 15/09/2009	JA 2008/736/CFSP de 15.09.2008	JA 2008/736/CFSP de 15.09.08 JA 2008/759/CFSP de 25.09.08 JA 2009/294/CFSP de 23.03.09	Contribuir para a estabilidade da Geórgia e da região.	Missão civil	350 civis	HoM: Hansjörg HABER (Germany) (09.08)	
Médio Oriente EUPOL COPPS	01/01/2006 a 31/12/2010	JA 2005/797/CFSP de 14.11.2005	JA 2005/797/CFSP de 14.11.05 JA 2008/958/CFSP de 16.12.08	Aconselhar e assessorar a <i>Palestinian Civil Police</i> ; Coordenar e facilitar assistência da UE e dos Estados Membros e, quando necessária, a assistência internacional.	Missão civil	41 civis	HoM: Jonatan McIvor (UK) (01.01.06 a 31.12.06); Colin Smith (UK) (01.01.07 a 12.08); Paul Kernaghan (UK) (01.09).	
EUBAM RAFAH	30/11/2005 a 24/11/2009	JA 2005/889/ESDP de 12.12.2005	JA 2005/889/CFSP de 12.12.05 JA 2006/773/CFSP de 13.11.06 JA 2007/359/CFSP de 23.05.07 JA 2008/379/CFSP de 19.05.08 JA 2008/862/CFSP de 10.11.08	Monitorizar o "Agreement on Movement and Access" assinado entre Israel e as Autoridades da Palestina.	Missão civil	20 civis	HoM: Pietro Pistolese (Italy) (12.05 a 11.08); Alain Faugeras (France) (11.08)	
EUJUST LEX Iraque	01/07/2005 a 30/06/2009	JA 2005/190/ESDP de 07.03.05	JA 2005/190/CFSP de 07.03.05 JA 2006/413/CFSP de 12.06.06 JA 2006/708/CFSP de 17.10.06	Treino de oficias de altas e medias patentes, desde a	Missão civil	37 civis	HoM: Stephen White (UK) (07.05)	

			JA 2007/760/CFSP de 22.11.07 JA 2008/304/CFSP de 14.04.08 JA 2008/480/CFSP de 23.06.08	policia, poder judicial e penitenciário, para contribuir para uma reconstrução do sistema de justice criminal de acordo com os padrões Europeus e dos direitos humanos.				
--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Adaptado de <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations> [acedido a 2 de Janeiro de 2013]

Quadro 14 – Tabela ISIS – Missões da UE no âmbito da PCSD até ao momento (Novembro de 2012)



* Note the EUMM in former Yugoslavia began in 1991 as EUCM W. Balkans and then transitioned to EUMM in 2003.

Fonte: <http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/CSDP%20Note%205-Mission%20Update-EM.pdf> [accedido a 12 de Dezembro de 2012]

Figura 4 – Mapa das Missões e Operações desenvolvidas pela UE – Dezembro de 2012



Fonte: http://www.consilium.europa.eu/media/1822904/map_en_decemberwl.pdf [acedido a 4 de Janeiro de 2013]

Da análise às missões desenvolvidas pela UE até ao momento, verifica-se um claro predomínio pelas missões civis, o que não traduz, obrigatoriamente, a sua incapacidade ou impotência de atuação com instrumentos militares. Para García Pérez (2009, 55) existem razões mais prosaicas que nos ajudam a explicar este desequilíbrio: o desenvolvimento doutrinal e a experiência operacional. Relativamente ao primeiro motivo, o autor defende que o desenvolvimento doutrinal dentro da UE, conduziu necessariamente ao predomínio das missões civis sobre as missões militares. No que diz respeito, à experiência operacional, a crescente especialização da UE em intervir em estados-falhados, com vista à sua estabilização e consolidação das estruturas democráticas, tem afastado em larga medida o recurso à força militar, em todo o caso, sempre que necessário, a força militar é utilizada em sentido restrito, mas em algumas situações, precede, acompanha e sucede as missões civis. Assim, a reflexão doutrinal e a experiência operacional acumulada pela UE nos últimos anos, segundo o autor, a uma conclusão. Cada vez faz menos sentido manter a divisão funcional entre as missões civis e as operações militares, porque de fato, a capacidade de gestão de crises da UE é única e aspira a ser global. Desta forma, os meios aplicados em cada teatro de operações irão depender especificamente com a situação do conflito (Ibidem). Evidentemente que existem outros fatores que nos ajudam a explicar a predominância das missões civis relativamente às suas congéneres militares. Como tivemos oportunidade de observar no quadro 14, a necessidade de pessoal para uma missão civil é muito menor que para uma operação militar (salvaguardando a exceção do nosso estudo de caso – EULEX Kosovo) e conseqüentemente são muito menos dispendiosas e fáceis de manter. Além deste fator, como tivemos oportunidade de sublinhar aquando do análise do financiamento das missões PCSD, as missões civis são financiadas pelo próprio orçamento comunitário, com o qual se observa uma maior agilização do processo de tomada de decisão, o que não acontece com as missões militares em que somente alguns Estados-membros assumem os gastos da projeção da missão. Outra questão de relevância na UE, aquando da decisão do tipo de missão a ser desenvolvida diz respeito às sensibilidades da opinião pública, mais “confortável” com a utilização de meios civis.

Apesar da dispersão geográfica das missões da UE até ao momento, constata-se que os Balcãs constituem uma prioridade estratégica para a UE, observando-se que o tipo de missões para esta região têm sido enquadrado com as necessidades específicas

de cada país. Relativamente aos Balcãs, a UE já concluiu as missões EUPM Bih, EUFOR Concordia, EUPOL Proxima; EUPAT; EPUE Kosovo.

A primeira missão da UE, A EUPM Bósnia-Herzegovina teve início em janeiro de 2003, com os objetivos de, e em seguimento do Anexo 11 dos *Acordos de Dayton*, aconselhar, monitorizar e inspecionar das forças policiais bósnias de forma a tornar a sua atuação conforme às melhores práticas internacionais. Deveria então apoiar a reestruturação das forças policiais com especial atenção ao desenvolvimento de capacidades de combate à criminalidade organizada; às relações entre agências e com o sistema judicial; e à promoção da independência étnica e política do aparelho policial, tendo terminado a 30 de junho de 2012 e apresentando-se, até ao momento, como a mais longa, na história desta política europeia.

A operação militar EUFOR Concordia, foi a primeira missão militar da UE, e tinha como objetivo de manutenção de um ambiente seguro na Macedónia e a implementação do *Acordo de Ohrid*, em linha com as operações da NATO⁵⁹⁰. Esta missão representou um marco importante no desenvolvimento da PCSD, ao demonstrar a capacidade da UE para lançar operações militares de gestão de crises em pequena escala (Mace 2004, 487). Depois da EUFOR Concordia, seria a vez da UE projetar uma missão civil para o território, a EUPOL Proxima, lançada no dia 15 de dezembro de 2003, após um período de planeamento de apenas dois meses. O mandato de um ano determinava que, em colaboração com o Ministério dos Assuntos Internos e outras autoridades relevantes, a operação não executiva, colaboraria nas reformas policiais previstas no *Acordo de Ohrid*⁵⁹¹. Convém sublinhar que a EUPOL Proxima foi a primeira missão planeada e executada de raiz pela União Europeia. Ao contrário desta operação, todas as outras missões da UE tinham substituído operações de outras organizações internacionais⁵⁹². Em dezembro de 2005, no final do mandato da EUPOL Proxima, a Macedónia era um país relativamente estável, com uma série de reformas institucionais em curso, mas ainda sem capacidade para assegurar a sua completa segurança. Assim, após o término desta missão, a Comissão planeou o lançamento de

⁵⁹⁰ Composta por 350 militares, esta operação possuía um mandato de seis meses (posteriormente alargado até 15 de dezembro de 2003). Na verdade, o mandato da Concordia copiava o mandato da *Operation Allied Harmony*. A estrutura da operação, em linha com as disposições de *Berlin Plus*, previa que a cadeia de comando se encontrasse sob o controlo político e estratégico europeu, mas garantia a manutenção de ligações próximas com a NATO.

⁵⁹¹ Esta missão constituída por 200 oficiais de polícia integrados nos vários níveis do aparelho policial macedónio, tinha como missão, aconselhar, dirigir e monitorizar as forças de segurança na sua reestruturação, contribuindo para a consolidação da lei e da ordem pública através do combate ao crime organizado, o reforço da confiança dos cidadãos na força policial, a criação de uma polícia fronteiriça, a promoção da cooperação policial com países vizinhos.

⁵⁹² A MPUE deu continuidade à missão da IPTF; a Concordia substituiu a *Operation Allied Harmony* da NATO; a EUFOR Artemis, na República Democrática do Congo, foi uma força de transição entre operações da ONU.

um projeto de reformas centrado no desenvolvimento de capacidades internas na Macedónia, mas uma vez que este projeto só deveria ser lançado em finais de 2006, a UE lançou a EUPAT, de forma a cobrir o período de seis meses entre o fim da EUPOL Proxima e o início do projeto da Comissão, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de uma força policial eficiente e profissional baseada nos padrões europeus e orientar e monitorizar a polícia macedónia em questões relacionadas com o policiamento fronteiriço, com a legitimidade e responsabilidade do aparelho policial e combate à corrupção e à criminalidade organizada, prestando particular atenção à cooperação com o sistema judicial e aos mecanismos de controlo interno. Relativamente ao Kosovo, a EPUE, lançada em abril de 2006, com a finalidade de preparar uma futura operação de gestão de crises no Kosovo, centrada no âmbito do Estado de Direito, mas com outras possíveis abrangências, terminou em 2008 com a missão EULEX Kosovo.

Atualmente a UE tem duas missões nos Balcãs, a EUFOR Althea, na Bósnia-Herzegovina e a EULEX Kosovo.

A EUFOR Althea foi lançada a 2 de Dezembro de 2004 depois da NATO, anunciar na Cimeira de Istambul, a intenção de concluir o mandato da SFOR, com aproximadamente o mesmo número de forças que a sua antecessora, cerca de 7000 militares, apresentando-se como a maior missão lançada pela União no quadro da PCSD, e representando um novo marco da política de defesa da UE, em termos de dimensão e ambição das operações (Grevi et al. 2005). O mandato da Althea, tal como o da SFOR, autorizado pela ONU, visava impor o cumprimento das disposições militares dos *Acordos de Dayton*, integrando também uma força policial executiva, a *Unidade Integrada de Polícia*⁵⁹³. Esta missão foi prorrogada até 15 de novembro de 2013 e apresenta-se tal como a missão civil no mesmo território, a EUPM, uma das missões mais longas da PCSD. De fato, o empenhamento da UE na Bósnia-Herzegovina, demonstra a importância do país para a organização, que continua a ser a principal entidade envolvida na gestão da crise do país. A coexistência no terreno de duas operações da PCSD, representou um teste à capacidade da União para integrar operações civis e militares no mesmo território. Em boa verdade, as relações entre a EUFOR Althea e a MPUE experimentaram dificuldades iniciais, essencialmente devido à ingerência da missão militar em dimensões civis de gestão de crises, que deu

⁵⁹³ Tal como acontecia com a operação Concórdia na Macedónia, a Althea utiliza as capacidades da NATO, ao abrigo dos acordos de Berlim Plus.

origem a uma duplicação de esforços e também a uma certa desconfiança e rivalidade (Merlingen e Ostrauskaite 2006, 75).

Por último a EULEX Kosovo, que será analisada no nosso estudo de caso, foi lançada em fevereiro de 2008, mas só em dezembro do mesmo ano atingiu a sua total operacionalidade. Afirmando-se como uma missão judicial e policial, constitui até ao momento a maior missão civil da UE.

Para Pedro Prata (2008, 6) as missões que a União lançou nos Balcãs desde 2003 foram positivas, pois permitiram à UE testar as novas capacidades que esta política foi desenvolvendo, integradas num esforço alargado de resolução das crises balcânicas, que envolve os três pilares da construção europeia. No plano operacional, observou-se a necessidade de definição de mandatos exequíveis, objetivos e flexíveis, com uma calendarização precisa e integrados com a agenda de outras entidades locais e internacionais. No que diz respeito à dimensão político-institucional, as operações nos Balcãs expuseram alguns problemas relacionados com a vontade política dos Estados-membros no seu envolvimento com a PCSD, permanecendo as operações limitadas, da vontade e liderança dos maiores Estados-membros. As operações militares revelaram também a limitação de capacidades e a dependência da União em relação à NATO, especialmente na implementação de missões mais complexas. Finalmente, o carácter *ad hoc* do financiamento das operações tem revelado limitações, assim como a coordenação das operações com outros esforços de assistência internacional.

Até ao momento, poder-se-á afirmar que não existe uma constante nem nos padrões de atuação, nem no modelo do processo de atuação, e das tentativas por parte do ator na sua auto-avaliação, refere diferentes graus de sucesso no que diz respeito à implementação dos seus mandatos, a sua contribuição para a gestão dos conflitos e estabilização, e sua utilidade para servir objetivos adicionais políticos europeus, tais como a promoção de um multilateralismo eficaz. Esta discricionariedade é também visível nos Balcãs, onde encontramos missões do tipo civil e do tipo militar e a coexistência de ambas no mesmo território (Bósnia-Herzegovina).

Com base na análise sumária das missões da PCSD, Nicoletta Pirozzi e Sammi Sandawi (2009, 9-12), apresentaram uma série de constantes que nos ajudam a descortinar o novo *actorness* europeu na área da gestão de crises internacionais. Estes indicadores permitem também deduzir qual o futuro operacional da PCSD. Para os autores esses indicadores visíveis na atuação da PCSD são:

- **Globalização da área operacional – mas ainda sem uma estratégia clara**

A experiência acumulada ao longo dos últimos anos conduziu a uma ampliação do campo de ação da UE. O foco geográfico inicial no continente Europeu, foi alargado para incluir também missões globais. Se os Balcãs continuam a representar a região mais importante no âmbito da PCSD, tanto quantitativa como qualitativamente, o Médio Oriente e particularmente África estão a tornar-se cada vez mais relevantes. O grau de prontidão da UE para intervir em vários cenários permitiu-lhe alcançar o reconhecimento mundial como ator de segurança. No entanto, a identificação de uma estratégia europeia clara para as intervenções da PCSD tem sido dificultada pelas divergências em termos de interesses e prioridades dos seus Estados-membros, muitas vezes com agendas nacionais concorrentes.

➤ **Expansão do espectro operacional**

A UE ampliou e diversificou o tipo de missões, particularmente no domínio da gestão civil de crises. Por um lado, o âmbito das missões comunitárias tradicionais, tais como o policiamento, conheceram uma evolução considerável, desde a monitorização, consultoria, e formação para o aconselhamento das autoridades locais para a reforma do setor policial. Por outro lado, as missões no âmbito da PCSD contam atualmente com mais tarefas nas áreas da Reforma do Setor da Segurança, que englobam aspetos militares, policiais e judiciais. O próprio combate à pirataria e o emprego de forças navais.

➤ **Predomínio dos Conflitos de baixa intensidade**

As operações que tiveram lugar até ao momento representam apenas uma parte limitada das metas definidas para a PCSD. Tal reflete-se na rácio atual Civil > Militar, mas também no maior número de conflitos de baixa intensidade, permanecendo as dúvidas acerca da capacidade da UE agir autonomamente em conflitos de alta intensidade e em ambientes hostis.

➤ **Dissolução das fronteiras tradicionais entre as missões civis e as operações militares – mas não uma verdadeira integração**

Existe uma tendência clara para a diluição no seio da UE entre os domínios claramente militares e civis, procurando-se muitas vezes respostas híbridas. Contudo os diferentes mecanismos de financiamento para missões civis e militares ainda impedem a condução de missões verdadeiramente integradas.

➤ **Diluição das fronteiras entre o que constitui o Domínio da Comissão e do Conselho**

Abordagem compreensiva por parte de todas as instituições comunitárias na resposta à crise. A criação da Unidade Civ-Mil no seio do EMUE, em que os peritos da Comissão Europeia também estão associados são ilustrativos deste indicador.

➤ **Importância Crescente dos Representantes Especiais da UE nos teatros de Operações**

Devido às suas vastas competências e aos meios financeiros ao seu dispor, os Representantes Especiais têm um papel cada vez mais importante na atuação da UE nos teatros de Operações. Neste contexto não é apenas a função única de coordenação, mas também a criação de unidades com várias missões dentro da sua alçada.

➤ **Caráter Multinacional e um grau elevado de participação de estados não-membros**

As operações têm sido caracterizadas pelo empenhamento de um número relativamente limitado de contingentes, o qual é por sua vez fornecido por um número relativamente elevado de estados participantes. A estrutura multinacional das missões da PCSD tem contribuído para aumentar a sua legitimidade.

➤ **Estratégias de Saída insatisfatórias**

A duração das operações tende a depender do tipo de missão a ser realizada. Por exemplo, devido à diversidade natural das tarefas envolvidas, as missões civis são naturalmente mais longas. Por outro lado, os Estados-membros relativamente às operações militares, em oposição às missões civis, tendem a insistir no cumprimento claro do período de tempo operacional, definido previamente, o que poderá comprometer o sucesso das operações militares, dado que a identificação reside no tempo e não nos objetivos alcançados.

➤ **Aumento das necessidades financeiras das missões PCSD**

Paralelamente à ampliação quantitativa e qualitativa da ação operacional da PCSD, assistiu-se inevitavelmente a um aumento crescente do financiamento necessário para cobrir os custos operacionais e a tendência é que venha ainda a aumentar. Esta tendência verifica-se particularmente nas missões civis, que são cada vez em maior número, dimensão e com mandatos mais exigentes.

➤ **Multilateralismo**

Os últimos anos têm revelado um real compromisso da UE na cooperação com os demais atores de segurança do sistema internacional nos vários teatros de operações. Relativamente à cooperação com as Nações Unidas, o continente Africano apresenta-se como um exemplo paradigmático, relativamente à NATO e à OSCE, a região dos Balcãs constitui indubitavelmente um exemplo claro desta cooperação (Ibidem).

Relativamente aos objetivos alcançados, em alguns casos, a projeção de missões no âmbito da PCSD tem contribuído para a solução pacífica ou gestão de conflitos⁵⁹⁴. Não obstante, outros casos há, em que as missões da UE não têm alcançado o sucesso desejado⁵⁹⁵. Da breve investigação realizada às restantes missões não nos foi possível identificar um padrão ou uma tipologia em que a PCSD seja particularmente bem sucedida ou mal sucedida. É de referir aliás que a própria suposição do “*poder civil europeu*”, com a sua rica experiência em ajudar os estados com as suas reformas, não só com as missões da PCSD, mas através da articulação de instrumentos diferenciados da UE, de forma a torná-los aptos para a adesão à UE, seria particularmente o terreno mais confortável para a atuação das missões da UE, e para o seu sucesso. Contudo o sucesso no apoio à construção e consolidação de estruturas e a instituições de salvaguarda do Estado de Direito, não foi confirmada totalmente pela experiência das missões PCSD. Não obstante esta falta de confirmação efetiva do tipo de ator, pelo sucesso numa área particular de intervenção, olhando para o total de missões até agora realizadas, não se pode evitar a defesa do ator, enquanto interveniente ativo no sistema das relações internacionais, apesar da falta de critérios objectivos e claramente definidos para que os estados-membros possam decidir pelo desenvolvimento de uma missão PCSD, no que diz respeito a questões como onde, quando e como deverá a UE intervir e as decisões individuais de cada Estado-membro quanto à possibilidade ou não de se envolver em um contexto específico. Tem sido notório que os Estados-membros não têm demonstrado interesse em chegar a um consenso sobre as prioridades no que diz respeito a determinadas regiões ou tipos de

⁵⁹⁴ Missão de Observação (AMM) ou a operação EUFOR RD Congo, são alguns dos casos em questão. AMM foi instrumental na pacificação de um conflito de décadas, monitorando ativamente a implementação de um cessar-fogo e um acordo de paz entre o governo central da Indonésia e Aceh Livre Movimento. Na República Democrática do Congo, a União Europeia, em 2006, temporariamente apoiou as tropas da ONU (MONUC) e, assim, tornou possível para as eleições presidenciais sem quaisquer perturbações graves ou violência.

⁵⁹⁵ A missão EUPOL Afeganistão, por exemplo, que foi criada em meados de 2007, tem ficado muito aquém do seu objectivo de contribuir substancialmente para a formação das forças policiais afegãs. A operação EUFOR Chade não contribuiu para ajudar a melhorar sensivelmente a situação dos refugiados no Chade, nem encontrou posição de contribuir indiretamente para a resolução de conflitos no Darfur

atividades. Esta falta de compromisso também tem sido visível no planeamento antecipado para possíveis implementações futuras. De fato, as missões da PCSD até ao momento não foram realizadas tanto de forma preventiva, mas mais de forma reativa, impulsionadas por crises agudas ou exigências exógenas. Além disso, a rápida projeção das forças, quer se trate de pessoal civil ou militar – um fator essencial para que a UE consiga responder de imediato a crises agudas – não tem sido uma característica das missões PCSD⁵⁹⁶. O próprio planeamento estratégico permanece ainda uma incógnita (Asseburg e Kempin 2010, 177). Também a necessidade de coordenação entre as missões da PCSD e as delegações comunitárias não tem sido aparentemente fácil, apesar de que, o seu sucesso representaria um aumento da própria eficácia da UE no exterior. Mesmo nas situações em que a cooperação é visível e funciona relativamente bem nos teatros de operações, as instituições comunitárias em Bruxelas tendem a querer controlar todo o processo. Esta competição é especialmente visível nos casos em que as atividades de uma missão da PCSD tocam as esferas tradicionais da Comissão, por exemplo na construção do Estado de Direito, com componentes judiciais, como o caso da EULEX. Contudo são exatamente essas missões que segundo Muriel Asseburg e Ronja Kenpin (Ibidem, 9) mais necessitam de uma abordagem integrada, através de uma cooperação sólida e da divisão de trabalho entre as instituições da UE. O caso de estudo em análise é particularmente ilustrativo deste cenário. Como se pode esperar que o treino da polícia e da reforma do setor da segurança possa contribuir efetivamente para a estabilização, se os mesmos não forem acompanhados de medidas para melhorar o Estado de Direito? Por outro lado, a própria competição entre o Conselho e a Comissão conduz, em algumas situações, à falta de meios suficiente para as missões ou em caso limite à paralisia da PCSD para responder rápida e oportunamente a crises. A adicionar a tudo o que foi até agora referido, temos a premissa talvez mais importante na definição deste modelo: a solidariedade entre os Estados-membros que constituem a UE e que resume, de bom modo, tudo o que foi dito. De fato, da solidariedade entre os Estados-membros parece ser o fator mais decisivo e determinante para o sucesso das Missões da PCSD. Em algumas das missões, os compromissos assumidos no âmbito da PCSD foram

⁵⁹⁶ Somente as missões Aceh Rafah e da Geórgia, assim como a missão Atalanta no Golfo de Aden e operação Artemis na República Democrática do Congo, foram projetadas num período inferior a quatro semanas. Na maior parte dos casos a projeção das forças foi atrasada devido a desacordos entre os estados-membros sobre o mandato das mesmas (EUFOR Chad/EUFOR Congo) a necessidade de clarificação da base legal (EULEX Kosovo), ou simplesmente pela resposta demorada dos Estados-membros relativamente à alocação de pessoal.

proporcionados por pressão de um dos principais estados e a projeção das mesmas foi questionada por vários Estados-membros. Nestas situações o processo de negociação envolve discussões demoradas sobre o mandato, a duração da missão, ou a projeção de pessoal suficiente por parte dos estados mais relutantes⁵⁹⁷. Apesar desta visão claramente intergovernamental, como sublinhamos ao longo dos últimos capítulos, assiste-se também ao nascimento, ainda que tímido é certo, de uma cultura estratégica no seio da UE, fruto do próprio desenvolvimento de missões. A cultura emergente da execução diária das missões nos teatros de operações influenciam o processo de tomada de decisão da PCSD em Bruxelas (Cornish e Edwards 2005, Hyde-Price 2005, Rynning 2003). Este desenvolvimento, ainda em construção, tem-se revelado um processo contínuo com resultados positivos no domínio da segurança e defesa, ainda que reduzidos. De fato, constata-se uma abordagem assimétrica na análise das missões da PCSD, por um lado um compromisso dos Estados-membros e dos decisores políticos europeus na demonstração da sua capacidade para intervir no mundo. Além disso, uma constante que emerge na análise das missões da PCSD é o fato de as mesmas se encontrarem numa fase “*experimental*”, como tal a abordagem tem sido claramente a de testar todos os instrumentos disponíveis da PCSD, concertados com as diferentes necessidades, ao invés de se focar num componente específico dos vários instrumentos da UE para a prevenção e gestão de crises. Nesta fase, de certa forma ainda pueril, da operacionalidade do ator, é prematuro afirmar somente pelo maior número de missões realizadas serem de fato de natureza civil que a UE constitui um *soft power*, contudo o desenvolvimento de uma abordagem *suave* sobre a utilização da força, o desenvolvimento de uma agenda humanitária seletiva, a tipologia das missões e a aceitação do documento de *Gestão Civil de Crises* como ferramentas de intervenção, apresentam-se como valores basilares da cultura estratégica da UE, mas a aquisição de um mandato do Conselho de Segurança da ONU e a questão das relações entre a NATO-UE constituem áreas cinzentas no mapa cognitivo desta cultura comum. Além disso, a natureza intergovernamental da PCSD, a falta de interesses claramente definidos e a existência de diferentes prioridades geográficas entre os Estados-membros da UE constituem obstáculos sérios ao desenvolvimento de uma cultura estratégica sólida e coerente (Margaras 2010, 6). Outra evolução muito importante que tem marcado esta política nos anos mais recentes é a falta de liderança política e a

⁵⁹⁷ São exemplos ilustrativos desta situação a EUFOR Chade e a EUPOL Afeganistão

perda dramática de visões para o futuro da PCSD. Após os avanços no domínio da segurança e defesa pelo Tratado de Lisboa, parece que muitos dos governos europeus perderam a fé não só nesta política como na própria UE. A própria reintegração de França na NATO a chegada ao poder de Barack Obama e a crise das dívidas públicas em alguns dos Estados-membros, poderá condicionar a evolução da PCSD nos próximos anos.

2. Enquadramento Histórico-Conceptual do Kosovo

“The Balkans have a tendency to produce more history than they can consume”

Winston Churchill

A história dos Balcãs, tal como do Kosovo, remete-nos inevitavelmente para a história dos principais conflitos europeus ao longo das várias eras. Contudo, nada do que se passou aqui é muito diferente do que aconteceu noutras regiões ao longo da história europeia. Podemos referir o Irlanda do Norte, o Tirol do Sul, Alsácia-Lorena, as ilhas Aland, o Cantão de Jura, Trieste, a relação da RDA e RFA durante a Guerra Fria, entre outros exemplos que subsistem na história das disputas e tensões europeias e que ao longo dos anos encontraram soluções. A grande diferença dos Balcãs reside no marco do tempo. Tal como afirmou Ivan Vejvoda (2012, 27) *this is happening at the wrong time in the wrong place, during our lifetime*. Os conflitos nos Balcãs e mais especificamente o conflito do Kosovo não permaneceram no século XIX ou no início ou mesmo meados do século XX. As lições das duas guerras mundiais que tiveram como origem a Europa e a percepção de que os Europeus podem encontrar formas de solucionar as suas diferenças são somente “ensinadas” nas escolas dos Balcãs, mas as matérias continuam a não ser apreendidas.

A análise da história do Kosovo, sobre o qual tentamos esboçar um breve e despretensioso resumo, deve ser encarado com o máximo de serenidade e cautela, pois a sucessão dos séculos é testemunha de que se trata de um gigante que nunca dorme, um conflito que insiste em resistir ao elemento mais essencial e duradouro da natureza: o tempo. Em boa verdade, este conflito segue o entrecortar os séculos, ora aberto, explícito e sangrento, ora surdo e sorrateiro e, engana-se aquele que julga encontrar todas as razões deste conflito apenas nos dias atuais (Rust 2004). As disputas entre sérvios e albaneses do Kosovo são tão antigas quanto a sua história e nem mesmo a intervenção *Allied Force* da NATO em 1999, nem posteriormente os esforços contínuos dos atores internacionais, nomeadamente das Nações Unidas, da OSCE, da NATO e da UE, parecem sanar as pretensões territoriais de ambos os lados. Cumpre-nos assim sublinhar, que aquando da análise histórica de um território como o Kosovo, nenhuma variável deverá ser encerrada na prisão do tempo, dado que se trata de uma matriz demasiado complexa e como teremos oportunidade de analisar reflete um *unfinished business* nas palavras de Vedran Dzihic e Daniel Hamilton (2012).

2.1. Evolução Histórica do Kosovo

Ao longo das eras a alma do povo sérvio foi tecida por uma luta contra o domínio de outros povos (Malcolm, 1998, xliv). Os primeiros habitantes do Kosovo foram chamados de Ilírios, quer por gregos, quer por romanos e atualmente os albaneses reivindicam ser descendentes diretos dos Ilírios, contudo historiadores sérvios reivindicam que os albaneses apareceram na região somente durante a Idade Média, como consequência do casamento entre pastores nómadas ilírios e de dardanianos da Trácia (Batakovic 1992, 26). Perceber hoje tais descendências é bastante difícil. Durante a antiguidade, o território da atual Sérvia e Kosovo pertenceu ao Império Romano. A região conhecida como Dardânia, foi conquistada pelos romanos e, em 28 a.C, tornou-se parte da Província da Mésia. No fim do século III, em 292, o Imperador Dioclesiano (284-305) realizou várias reformas económico-administrativas com vista a estancar a crise que por esses tempos assolava o Império, e evitar assim, a dissolução do mesmo pelas diversidades regionais e pelas investidas e migrações bárbaras. Estabeleceu a Tetrarquia, dividindo a administração romana entre dois imperadores com o Título de Augusto, e seus respetivos suplentes com o título de César. Nessa divisão, os territórios que hoje conhecemos como Albânia, Montenegro e Sérvia ficaram sob a alçada do Imperador Oriental, de Bizâncio. A maior parte da Bósnia-Herzgovina ficou sob o controlo do Imperador Ocidental. Antes mesmo da chegada dos povos eslavos, os Balcãs já se encontravam divididos por movimentos de regionalização que consumiam lentamente grande parcela do Império Latino (Roth 1996, 18). Durante os Séculos III e IV, as regiões Ilírias sofreram também numerosas invasões por parte de Visigodos e Ostrogodos⁵⁹⁸. Durante a Antiguidade o território da Ex-Jugoslávia pertenceu ao Império Romano. No fim do século III, em 292, o imperador Diocleciano (284-305) realizou uma série de reformas económico-administrativas na tentativa de estancar a crise que assolava o Império, evitar a dissolução do mesmo pelas diversidades regionais pelas investidas e migrações

⁵⁹⁸ Quando no século IV, O Império foi dividido entre Roma e Constantinopla habitavam nestas regiões povos de várias etnias, como Gregos, Tracianos, Ilíricos, Dardanianos, Romanos, Dracianos, entre muitos outros. No entanto, os eslavos só chegariam no século VI. Para melhor compreensão desta parte da história do Kosovo ver Malcolm, N. 1998. Kosovo : a Short History. New York, New York University Press, 2º Capítulo.

bárbaras⁵⁹⁹. Por volta de 625, na aurora dos tempos medievais, aproximadamente um século e meio após o saque de Roma pelos hérulos, demarcando o fim oficial do outrora poderoso império Romano, instalam-se a noroeste dos Balcãs povos de etnia eslava, entre eles sérvios, eslovenos e croatas. Contudo, entre os invasores dos Balcãs, os búlgaros, edificam a sua superioridade sobre os demais, sendo reconhecidos pelo governo imperial de Constantinopla, antiga Bizâncio, como senhores de grande parte da região. Os próximos cinco séculos seriam marcados por tentativas das populações eslavas dominadas de erguerem-se como independentes. Assim perpassa-se um longo trecho da história sérvia, numa alternância dolorosa de conquistas e derrotas, e mesmo que no século VIII possamos apontar a existência de alguns reinos de sérvios e croatas independentes, a hegemonia sob o solo balcânico revezava-se entre os imperadores búlgaros e bizantinos. Esboçava-se o mosaico de etnias e culturas que viriam a caracterizar os Balcãs⁶⁰⁰.

No século XI, a Sérvia estabelece-se finalmente como um reino forte, capaz não só de assegurar sua independência como de expandir o seu poderio militar. Entretanto, este mesmo século teria como cenário um outro acontecimento, que seria responsável pela construção da identidade religiosa sérvia. No ano de 1054, as profundas e longas divergências entre o cristianismo ocidental e o peculiar cristianismo oriental, culminariam no *Cisma do Ocidente*⁶⁰¹. O mundo albanês tornou-se nesta altura próximo do Império Bizantino, o qual avaliou bem a importância económica e estratégica das regiões albanesas que ligavam as rotas vitais de comércio de Constantinopla. A partir de então os sérvios assumiram a fé ortodoxa, e na mais genuína combinação medieval de guerras e religião, vivenciaram o apogeu do seu reino, com o czar Stefan Dusan (1331-1355), que conquistou a Macedónia e a Albânia, e estabeleceu o Kosovo como centro do Império Sérvio. No seu auge, no início do século XIV, estas terras eram as mais ricas e densamente povoadas, bem como o centro cultural e administrativo do estado⁶⁰². O poder político crescente, a expansão territorial

⁵⁹⁹ Estabelecendo a *Tetrarquia*, dividindo a administração romana entre dois imperadores (com o título de Augusto) e seus respectivos suplentes (com o título de César). Nesta divisão os territórios que hoje conhecemos como Albânia, Montenegro e Sérvia ficaram sob a tutela do Imperador Oriental, de Bizâncio, já a Croácia, a Eslovênia e a maior parte da Bósnia-Hezergovina sob o controle do Imperador Ocidental.

⁶⁰⁰ Rust, L.D. 2004. "As sombras de uma Nação." Disponível no site: <http://www.oocities.org/geographiaxxi/KOSOVO.htm> (acedido em 4 de Março de 2011).

⁶⁰¹ Uma ruptura no seio do cristianismo que daria origem a Igreja Católica Apostólica Romana, e a Igreja Ortodoxa. O Catolicismo começou a proliferar através das tribos pastorais que habitavam o que hoje corresponde ao Norte da Albânia e o latim foi estabelecido onde o grego tinha dominado como língua cultural e eclesiástica.

⁶⁰² O governo sérvio encontrava-se repartido entre os vales férteis de Péc, Prizren, Mitrovica e Pristina e áreas próximas às igrejas e aos Mosteiros. O Kosovo e Metohia eram o espaço ideal para o centro cultural do Estado. Rodeado por montanhas e comparativamente seguro face aos ataques externos, o Kosovo não foi escolhido por acaso como o local ideal para ser o centro do

e a riqueza económica do Estado da sérvia tiveram um enorme impacto no processo de miscigenação da região (Malcolm 1998, 58). Mas a 15 de junho de 1389, em Kosovo Polje, no Campo dos Melros, no coração desse mesmo império, a batalha de Kosovo marcaria a derrota do príncipe Lazar pelo exército otomano do Emir Murad I. A região é ocupada pelos otomanos, e o império perdido tornar-se-á num ideal perseguido pelos sérvios no decorrer dos tempos. Os albaneses convertem-se em larga escala ao islamismo, e os sérvios mais resistentes são perseguidos e muitos acabam por emigrar para o Norte (Vojvodina e Kraijinas). Se por um lado, a batalha de Kosovo marca a derrocada dos sérvios, ela representa a consolidação do poderoso Império Otomano nos Balcãs, que até então eram alvo de incursões de mercenários turcos semi-independentes (Dragnich e Todorovich 1984). Os escritores sérvios ortodoxos têm comparado por vezes , a derrotas dos sérvios em 1389, com a crucificação de Cristo, com a retirada do povo sérvio em *Velika Seoba* e a ressurreição corresponde à reconquista do Kosovo pelas tropas sérvias em 1912. Estas três fases correspondem à mitologia nacional e religiosa (Judah 2000, 47).

No século XVI, ameaçados pelo Império Austríaco dos Habsburgos, os otomanos estimulam a conversão das população fronteiriças ao império inimigo (Albânia e Bósnia). Aqui reside a gênese das divergências religiosa entre sérvios, cristãos ortodoxos, e kosovares, de maioria albanesa muçulmana e tem início um verdadeiro *choque de civilizações*, num cenário em que a convivência entre a peculiaridade do cristianismo ortodoxo sérvio e a rígida disciplina muçulmana albanesa foi mantida sempre pela *lâmina de uma espada ou pelo estrondo de um canhão* (Judah 2000, 8), numa região em que a tolerância religiosa esfumaça-se pelas vidas perdidas, e confunde-se com sombra da morte⁶⁰³.

A história dos Balcãs no século XIX é uma história de vários povos que tentam obter a sua liberdade de um império autocrático, o estado otomano, tentando suprimir as diversas revoltas. No reinado do Sultão Mahmut II (1808-39), os otomanos introduziram uma ambiciosa sequência de reformas, com o objectivo de tornar o Império mais moderno, ou seja, ocidentalizado. Contudo, sérvios, gregos, búlgaros, montenegrinos, assim como elementos significativos da vizinha Bósnia e Herzgovina, defendiam as suas nacionalidades, constituindo uma séria oposição aos turcos. Todos estavam empenhados em conseguir a independência, esperando só o momento certo

Estado. Nos séculos Seguintes, o povo acreditava que o Kosovo era o centro da Sérvia ortodoxa a terra mais resistente da nação sérvia. O Império de Dusan alargou-se do Danúbio ao Peloponeso e da Bulgária ao litoral da Albânia.

⁶⁰³ Rust. 2004. *Op. Cit.*, p. 2

para a emancipação. Nesta jornada, era óbvio que a Albânia tinha um longo caminho a trilhar. Com três religiões e nenhum alfabeto comum ou cultura escrita, nem uma identidade nacional, os albaneses não estavam no mesmo estágio que os seus concorrentes helénicos ou eslavos. Por duas razões: primeiro não estavam culturalmente preparados para isso; em segundo, não tiveram nenhuma *inteligensia* para realizar o trabalho necessário. Para os gregos e sérvios tratava-se de uma questão de ressurreição, pelo contrário, para os albaneses tratava-se de alcançar algo que nunca haviam experimentado, e a história era, neste momento, bastante cruel para a Albânia, lançando esta pequena e mal preparada nação em combates contra rivais melhor preparados e equipados. A Guerra da Crimeia (1853-56)⁶⁰⁴ inicia a decadência do Império Otomano. Em 1878, a pressão russa e austríaca ajuda a garantir a independência da Sérvia, Bulgária, Montenegro e Roménia, reconhecida no Congresso de Berlim. Em 1882 a Sérvia torna-se um reino sob a dinastia dos Obrenovic, entretanto com seu território reduzido pelo tratado de Berlim, em 1878. Esta convulsão fez aflorar nos Balcãs toda rivalidade e instabilidade existente entre os povos balcânicos (Krstic 2004, 72). Nos 30 anos seguintes guerras e conflitos lavraram o solo da península em sangue, porém a intervenção das grandes potências asseguram esta configuração territorial⁶⁰⁵. No início do Século XX, um clima de grande rivalidade pairava entre os novos estados da península, criados após a desintegração do Império. Em 1908 o Império Austro-Húngaro anexa a Bósnia, e reacende a chama dos nacionalismos balcânicos, constituindo-se como um obstáculo ao projeto sérvio de nação. Os frutos desses crescentes desentendimentos foram as conhecidas Guerras Balcânicas de 1912 e 1913 que viriam a redesenhar um novo mapa político da região. A rivalidade deriva da razão do assassinato do herdeiro do trono austro-húngaro, Francisco Ferdinando, por um estudante sérvio, a 28 de Junho de 1914 (Rémond 1994, 283). A Sérvia e Montenegro viram a I Guerra Mundial como possibilidade de cumprir o desejo de longos séculos e de se vingar dos albaneses no Kosovo (Reis 2006, 46). Dos escombros deste sangrento conflito, nasce em 1918, um novo reino, que unifica os territórios da Croácia, Eslovênia, Bósnia e a Herzegovina com Montenegro e Sérvia,

⁶⁰⁴ A Guerra da Crimeia foi um conflito que se estendeu de 1853 a 1856, na península da Crimeia (no mar Negro, ao sul da atual Ucrânia), no sul da Rússia e nos Balcãs. Envolveu, de um lado o Império Russo e, de outro, uma coligação integrada pelo Reino Unido, a França, o Piemonte-Sardenha (na actual Itália) - formando a Aliança Anglo-Franco-Sarda - e o Império Otomano (actual Turquia). Esta coalizão, que contou ainda com o apoio do Império Austríaco, foi formada como reacção às pretensões expansionistas russas. A paz foi acordada no Tratado de Paris, de 30 de março de 1856. Neste tratado ficou estipulado que a Rússia devolveria a Bessarábia do Sul e a Boca do Danúbio ao Império Otomano e a Moldávia, a Valáquia e a Sérvia passaram a estar sob proteção internacional.

⁶⁰⁵ Rust, L. *Op. Cit.* p. 1.

concretizando aparentemente o velho sonho da união dos *povos eslavos do sul*. Expressão esta, oriunda da tradução da palavra *Jugoslávia*, denominação que passou a ser adotada pelo estado a partir de 1929. A verdade é que depois da Grande Guerra, nasce uma *Grande Sérvia*, que reúne o reino da Sérvia, e o que eram desde 1878, uma espécie de mandato austríaco, a Macedónia. Tudo isto viria a constituir o grande reino da Jugoslávia, unindo os sérvios, os croatas e os eslovenos (Rémond 1994, 295). Devido aos novos fatores políticos dentro da Jugoslávia e da nova conjuntura internacional, a criação do Reino dos Sérvios, croatas e eslovenos (que em 1931 se tornaria reino da Jugoslávia) forneceu uma nova dimensão às relações entre sérvios e albaneses. Com a emergência do fascismo e do nacional-socialismo, os estados derrotados na I Guerra Mundial, insatisfeitos com as novas fronteiras e com a distribuição do poder político agrupam-se em torno de Itália. A Itália assume assim o papel de protetor da Albânia depois do colapso do Império Austro-Húngaro, tornando-se no principal opositor da Sérvia e encorajando as aspirações da Albânia relativamente ao Kosovo, Metohia e Macedónia, terras onde o fardo de cinco séculos de governo otomano tinham aberto as mais profundas fendas civilizacionais. A Itália visava com isso alcançar a supremacia no litoral adriático e avançar com a sua expansão nos Balcãs (Malcolm 1998, 244). Importa salientar que Belgrado tinha aceite as cláusulas do Tratado de Saint Germain (1929) a respeito da proteção das minorias étnicas⁶⁰⁶. Contudo após a I Guerra Mundial os sérvios tinham finalmente a oportunidade de recolonizarem a província. De fato, após séculos de imobilidade social, o Kosovo atravessou uma mudança revolucionária a nível social, provocando um profundo descontentamento nos albaneses e um sentimento anti-estado sérvio. A paz, ainda assim, não se estabeleceu na península balcânica, pois, mesmo tentando assumir inicialmente uma posição de neutralidade aquando da eclosão da Segunda Guerra Mundial, a 10 de junho, a Itália passa da não beligerância à guerra, e no início do outono, a Itália ataca a Grécia e na primavera de 1941, alemães e italianos invadem a Jugoslávia destituindo o rei, e estabelecendo a partilha do estado (Rémond, 369). O território do Kosovo fragmenta-se e uma estreita faixa a sudeste coube a Bulgária, e uma pequena parte do norte passou para o domínio da Sérvia (ocupada pela Alemanha), enquanto que a maior parte do território foi incorporado pela Albânia. Desta forma, a ocupação humilhante por parte de Itália poderia ser até benéfica para os

⁶⁰⁶ Este Tratado incluía todos os grandes princípios, como a igualdade perante a lei, direitos políticos e civis, o uso da língua materna, direito à instrução pública, liberdades religiosas, entre outros.

albaneses, finalmente, o sonho da “Grande Albânia” poderia transformar-se em realidade, após a queda da Jugoslávia em 1941, mesmo sob o domínio da coroa italiana, pois significava o reverso do processo de *serbianização* do Kosovo. Com a chegada das tropas soviéticas à Jugoslávia e o final da Segunda Guerra, lançam-se as bases para a criação de uma nova Jugoslávia. Em novembro de 1943, numa audiência do Segundo Conselho Antifascista para a Libertação Nacional da Jugoslávia fica estabelecido que a futura República Socialista Federal da Jugoslávia seria fundada sobre o direito de todos os povos à autodeterminação, inclusive o direito à secessão e a se unir com outros povos em conformidade com as verdadeiras aspirações de todas as nações do Estado. As circunstâncias internacionais e os laços particulares com o líder comunista na Albânia incitaram Tito a tomar uma atitude branda relativamente à minoria albanesa. Assim, a etnia albanesa fixada no Kosovo pelos Italianos e pelos alemães durante a II Guerra Mundial não foi expulsa. Pelo contrário, a fronteira manteve-se aberta a novos emigrantes até 1948. No seu governo, Tito, preocupou-se em manter o equilíbrio étnico em toda a extensão do país, incentivando também migrações internas sérvias. Tito realizou nos Balcãs uma das maiores obras de arquitetura política já realizadas. Sob o seu governo a Jugoslávia manteve-se coesa. Na configuração territorial do Pós-guerra, a Jugoslávia era constituída por seis repúblicas autónomas, cinco das quais eram reconhecidas como independentes pelo Estado Federal – Croácia, Eslovénia, Sérvia, Montenegro e Macedônia – e ainda a Bósnia-Herzegovina, que por ter uma composição multiétnica composta por sérvios, croatas e muçulmanos bósnios era vista como o espelho do espírito da Federação. Além das seis repúblicas havia ainda duas províncias da Sérvia com estatuto de autonomia relativa: o Kosovo⁶⁰⁷ e Voivodina, com vista a enfraquecer o poder sérvio. Tito afirmava que governava um país com *seis repúblicas, cinco nações, quatro línguas, três religiões, dois alfabetos e um único partido* completando o mosaico balcânico sob o slogan *irmandade pela unidade* (citado em Judah 2000, 135). Com a morte de Tito em 1980, inicia-se um paulatino processo de desintegração da federação jugoslava. Sem um líder carismático e forte capaz de manter a coesão nacional, o Partido Comunista Jugoslavo perde pouco a pouco a sua autoridade e o sistema de governo anual rotativo entre as seis repúblicas enfraquece a federação e abre caminho para a intensificação dos nacionalismos, e o apelo ao ódio étnico e religioso. No Kosovo, uma das províncias

⁶⁰⁷ A autonomia das províncias do Kosovo e Vojvodina foi estabelecida pela Constituição de 1946.

mais pobres do país, a divisão política faz aumentar a tensão étnica entre sérvios e albaneses e milhares de sérvios deixam a região. Uma situação cada vez mais hostil sente-se na província. O novo estatuto do Kosovo em 1986 representava para os sérvios uma derrota histórica pior do que qualquer situação desde a libertação do Império Otomano em 1804, bem como a ocupação nazi ou a ocupação do Império Áustro-Hungaro pela sérvia, durante a I guerra Mundial. Durante dois anos (de 1987 a 1989) o governo de Milosevic alimentou os medos sérvios através de alianças com os albaneses, sérvio e croatas, conspirando contra o próprio povo sérvio. E em Março de 1989, Milosevic reduz a autonomia das regiões autónomas do Kosovo e Vojvodina. Dois anos depois Eslovênia, Croácia, Bósnia e Macedônia declaram-se independentes e a questão do Kosovo passa para segundo plano em função destas mesmas guerras independentistas no seio da Jugoslávia. Após a intervenção das Nações Unidas, são firmados em 1995 os Acordos de Dayton⁶⁰⁸, que estabelecem a paz relativa na Região. O estatuto do Kosovo não foi contemplado nos Acordos de Dayton e os apelos de Ibrahim Rugova para uma força de manutenção de paz das NU tinham caído por terra. Milosevic, desgastado junto da opinião pública mundial pelas acusações de crimes contra a Humanidade, é agora líder de um país formado apenas por duas Repúblicas – Sérvia e Montenegro – e uma região com forte anseio separatista, o Kosovo. Milosevic viria a culminar o processo de diminuição de poder do Kosovo e de Vojvodina em 1990, com a abolição da sua autonomia⁶⁰⁹. As mudanças políticas da Sérvia foram ratificadas no referendo de 5 Julho de 1990, levado a cabo em toda a República Sérvia, incluindo o Kosovo, apesar dos albaneses terem votado contra, o resultado era uma

⁶⁰⁸ Conhecido como Acordos de Dayton, porque foram assinados naquela cidade americana, o tratado de paz encerrou a guerra entre sérvios, croatas e muçulmanos que deixou 200 mil mortos, no pior conflito na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. O acordo foi assinado em 21 de Novembro de 1995, depois de três semanas de negociações entre os líderes da Bósnia, da Croácia e da Sérvia, com intermediação do governo americano, na época sob o presidente Bill Clinton. O tratado estabeleceu a República Sérvia da Bósnia e a Federação da Bósnia-Herzegovina (ou Federação muçulmano-croata) – ambas governadas por uma entidade federal que tem um Parlamento comum e um triunvirato presidencial. O Acordo de Dayton confirmou a inviolabilidade das fronteiras da Bósnia, mas o país ficou internamente dividido entre as três comunidades étnicas. Para uma análise aprofundada do Acordo de Dayton ver United States Congress. Select Committee on Intelligence. 1996. *The Dayton Accords hearing before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate*, One Hundred Fourth Congress, second session. Wednesday, July 24, 1996 Washington, U.S. G.P.O. e E. M. e Cater, Charles. 2001. *Toward Peace in Bosnia: Implementing the Dayton accords*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.

⁶⁰⁹ O impacto no Kosovo foi drástico. A extinção dos seus poderes constitucionais foi acompanhada pela abolição das suas instituições políticas, a sua Assembleia e o seu Governo foram formalmente desmantelados. Como a maioria da indústria de Kosovo tinha sido nacionalizada pelo estado sérvio, as alterações provocaram uma drástica ruptura em todos os padrões instituídos. A maioria de albaneses que trabalhavam na função pública foram demitidos e substituídos por sérvios. As estimativas apontam para 115 000 albaneses tenham perdido os seus empregos. A autonomia cultural albanesa também foi reduzida drasticamente, único jornal de língua albanesa, *Rilindja* foi proibido e as transmissões da televisão e de rádio albanesas cessaram. A universidade de Pristina, vista como um berço do nacionalismo, foi removida: 800 investigadores da Universidade de Pristina foram despedidos e 22 500 dos 23 000 estudantes expulsos. Cerca de 40 000 militares e polícias de sérvios substituíram as forças de segurança albanesas. Um novo regime penal foi também imposto, criando uma espécie de “estado Policial, com algumas semelhanças ao regime do apartheid na África do Sul. A pobreza e o desemprego alcançaram níveis catastróficos, com a aproximadamente 80% da população de Kosovo desempregada. Cerca de um terço dos homens de etnia albanesa resolveu emigrar (particularmente para a Alemanha), com vista a solucionar o problema do desemprego e sustentar as suas famílias. Schwandner-Sievers, Stephanie e Bernd Fischer. 2002. *Albanian Identities: Myth and History*. Bloomington: Indiana University Press, p. 194.

conclusão anunciada dada a maioria da população sérvia. Com o Partido Comunista do Kosovo desmantelado devido ao golpe de Milosevic, o partido político albanês dominante tornou-se a Liga Democrática do Kosovo (LDK), conduzida pelo escritor Ibrahim Rugova⁶¹⁰, que convidou a população albanesa a boicotar os Estados Jugoslavo e Sérvio, não participando em quaisquer eleições, ignorando o esboço militar e o mais importante não pagando nenhuns impostos ou deveres para com o Estado⁶¹¹. Em Setembro 1991, à sombra da Assembleia do Kosovo organizou-se um referendo para a independência do Kosovo. Apesar das pressões difundidas por forças da segurança de sérvias, o referendo conseguiu uma vitória de 90% – quase um milhão de votos no total – que aprovaram a criação de uma "República do Kosovo" independente. Em Maio 1992, um segundo referendo elegeu Rugova como Presidente de Kosovo. O governo sérvio declarou que ambos os referendos eram ilegais e os seus resultados não tinham qualquer validade, ou efeito constitucional. A contínua repressão sérvia radicalizou bastantes albaneses e alguns decidiram mesmo que somente através de uma resistência armada poderiam efetivamente alterar a situação em que se encontravam. Nasce assim o Exército de Libertação do Kosovo (UÇK) constituído por um pequeno e mal organizado grupo de albaneses radicais. Os seus principais objectivos consistiam na provocação das forças de segurança sérvias, levando estes a entrar num clima de represálias e sensibilizar a comunidade internacional para o problema dos albaneses⁶¹².

O Kosovo é assim um exemplo de um país que há muito ambicionou a liberdade e a independência, mas que fere diretamente o orgulho e o ideal de nação sérvio, e mantém cada vez mais dolorosa a ferida aberta na identidade sérvia pelos otomanos no ano 1389, pelo desfecho da batalha do Kosovo.

⁶¹⁰ Rugova teve uma visão ajustada do preço a pagar por uma resistência armada, não optando por esta solução, uma vez que tal poderia conduzir a um aumento da força militar sérvia e simultaneamente a um banho de sangue na região.

⁶¹¹ Apelou também à população para a criação de escolas, de clínicas e de hospitais albaneses paralelos.

⁶¹² A maioria dos albaneses via o UÇK como uma legítima "*força pela liberdade*", por sua vez o governo sérvio chamou-os terroristas. Alguns exilados albaneses suportaram o UÇK com dinheiro e armas. Bujar Bukoshi, Primeiro-Ministro exilado em Zurique, Suíça criou um grupo conhecido por FARK (Forças Armadas da República do Kosovo), que viria a ser absorvido pelo UÇK em 1998. A resposta dos poderes exteriores era ambivalente: em Fevereiro de 1998, o representante especial dos EUA para a Jugoslávia, Robert Gelbard, denunciou o UÇK como uma organização terrorista, mas nem os EUA nem a maioria dos outros países fizeram um esforço sério para evitar que dinheiro ou armas fossem canalizadas para o Kosovo.

2.2. A importância da intervenção da NATO para o desenvolvimento da EULEX e da própria PCSD

A deterioração da situação no Kosovo colocou os governos das potências ocidentais numa posição difícil. O espírito dos Acordos de Dayton refletia a convicção de que uma solução negociada para o conflito gerado pela dissolução da Jugoslávia dependia da manutenção da integridade das fronteiras da Bósnia, das demais ex-Repúblicas e do próprio Estado sucessor da Jugoslávia, composto pelas repúblicas da Sérvia, de Montenegro e pelas regiões de Vojvodina e Kosovo. A crise humanitária no Kosovo cada vez mais sugeria que, na ausência de um acordo⁶¹³ que devolvesse a autonomia à região e garantisse a segurança da maioria albanesa contra futuras agressões, o caminho alternativo apontaria para a secessão, para um novo conflito armado e, portanto, para uma fragmentação do território jugoslavo (J. P. Nogueira 2000, 149). A conferência de paz, em Rambouillet, foi o culminar de um longo processo de negociação envolvendo o Grupo de Contacto e os líderes sérvio e albanês. Os sérvios teriam de aceitar uma força da NATO no Kosovo e os albaneses teriam de abrir mão do referendo sobre a independência, para que as negociações pudessem avançar. É verdade que, os sérvios prefeririam que uma força internacional sob a égide da ONU ou da OSCE se responsabilizasse pela implementação dos acordos, garantindo a inclusão da Rússia no processo⁶¹⁴. De qualquer forma, a análise do processo de negociação em Rambouillet sugere que a questão principal não era a composição da

⁶¹³ O Grupo de Contato, que tinha entretanto emergido como o principal corpo para lidar com a crise no Kosovo, referia na sua declaração: “*Apelamos às autoridades de Belgrado e à liderança da comunidade albanesa kosovar que se juntem para um diálogo pacífico. Desejamos que os dois lados criem as condições necessárias para que os refugiados do Kosovo retornem a casa [...] Avaliando a disputa acerca do estatuto do Kosovo, a posição do Grupo de Contacto é clara: não apoiamos a independência e não apoiamos a manutenção do status quo. Nós apoiamos o aumento da autonomia do Kosovo dentro da República Federal da Jugoslávia. Esse estatuto deverá proteger completamente os direitos da população albanesa de acordo com as normas da OSCE e da Carta da ONU. Como primeiro passo para reduzir as tensões, é essencial que o diálogo se inicie*” apoiamos a manutenção do status quo. Nós apoiamos o aumento da autonomia do Kosovo dentro da República Federal da Jugoslávia. Esse estatuto deverá proteger completamente os direitos da população albanesa de acordo com as normas da OSCE e da Carta da ONU. Como primeiro passo para reduzir as tensões, é essencial que o diálogo se inicie”. Ministers, C. G. F. 24 September 1997. Statement on Kosovo, New York. *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*. H. Krieger. Cambridge, Cambridge University Press. Vol. II, p. 121. No encontro em Londres, a 9 de Março de 1998, o grupo mostrava-se incapaz de chegar a uma posição unânime. Enquanto os EUA e o Reino Unido pretendiam uma reacção rápida e rígida, a França, a Itália e a Rússia opunham-se a tal tipo de operação. A Alemanha tentava mediar. Na sua declaração, o Grupo de Contacto considerou que dever-se-ia analisar as considerações propostas pelo CSNU como um embargo de armas e a negação de vistos para os Representantes da RFJ. No entanto, o Grupo de Contacto sabia bem que posteriores medidas não seriam suportadas pela Federação Russa. A declaração incluía um pedido a Milosevic para iniciar o diálogo e cooperar simultaneamente com o Grupo de Contacto. Esta declaração ia ao encontro da Resolução 1160 do CSNU de 31 de Março de 1998 e condenava “*o uso de força excessiva pelas forças policiais sérvias contra os civis bem como os actos de terrorismo perpetrados pelo UÇK*”. O CSNU procurava uma solução política do conflito e uma maior autonomia para o Kosovo, tendo implementado um embargo de armamento à RFJ, com base nos relatórios de instituições da UE e da NATO.

⁶¹⁴ Apesar disso, os acontecimentos indicavam com clareza que o problema no Kosovo não se resolveria sozinho, isto é, sem uma mediação internacional que forçasse as partes a um acordo. Rambouillet deveria, assim, resolver as vicissitudes de Dayton, e, no Kosovo como na Bósnia, a implementação de um acordo com os sérvios dependeria da presença de uma força militar internacional. Os Estados Unidos, contudo, apoiavam-se na experiência da Bósnia para argumentar que uma força da NATO seria mais eficaz do que um contingente multinacional da ONU nos estágios iniciais da implementação.

força de paz, mas sim sua presença no Kosovo⁶¹⁵. Durante as etapas iniciais da crise no Kosovo, a maioria dos Estados-Membros defendeu o estabelecimento de um cordão sanitário na Albânia e Macedónia, o seu propósito era travar o fluxo de pessoas e armas do ELK, e assim, oferecer à Sérvia um incentivo para iniciar as negociações sobre o Kosovo. Desde que os europeus mostraram falta de capacidade militar, assim como coesão política, necessária à implementação desta opção, eles teriam que aceitar a opção americana, que pretendia emitir uma ameaça da NATO a Milosevic. Quando a ameaça não conseguiu também ela deter os sérvios, os membros da UE não tiveram outra opção, que não o empenhamento militar, decidido pelos EUA.

A 23 de Março de 1999, a Assembleia Sérvia mantém as objeções à parte militar dos Acordos de Rambouillet, que caracterizava como uma *ocupação da NATO*. O documento foi descrito como sendo "fraudulento" uma vez que a parte militar do mesmo só foi dada a conhecer no final das conversações sem grande possibilidade de negociação. No dia seguinte, a 24 de Março, por volta das 19:00 horas locais, a NATO dava início aos bombardeamentos e iniciava-se a missão Allied Force. Poucos em Bruxelas ou em Washington acreditavam que a campanha duraria mais que alguns dias, não acreditando na capacidade de resistência de Milosevic. No entanto e ao contrário do que se esperava inicialmente os bombardeamentos da NATO sobre o Kosovo duraram cerca de onze semanas (Daalder e O'Hanlon 2000, 28). Em Abril, a estratégia de *compellence*⁶¹⁶, na base da qual, a guerra tinha começado a impôr alguns atritos com os Aliados, levou a que se procurasse desesperadamente em finais de Abril, uma solução politicamente aceite que levasse ao término da operação. Com o prolongamento da guerra, a pressão política crescia inevitavelmente⁶¹⁷. Assim, a 25 de Abril, no último dia das comemorações do quinquagésimo aniversário da NATO, em Washington, Clinton recebia um telefonema de Yeltsin para uma mediação do

⁶¹⁵ As negociações de Rambouillet iniciaram-se a 6 de Fevereiro de 1999, com o Secretário-geral da NATO, Javier Solana e vários Representantes do Grupo de Contacto, em negociação com ambos os lados. No entanto nenhuma das partes parecia querer chegar a algum acordo. A delegação albanesa, representada por Rugova e Demaci, mostrava-se incapaz de concordar com qualquer posição. Por outro lado, a delegação sérvia, dirigida pelo então Presidente da Sérvia, Milan Milutinović, mostrava não pretender qualquer tipo de negociação. A ausência de Milosevic anunciava já um mau presságio para resolução do conflito e contrastava com a Conferência de Dayton, na qual Milosevic havia ele próprio negociado as cláusulas finais do Acordo. Alguns autores afirmam que as Negociações de Rambouillet, foram impostas sob ultimato à parte sérvia: sendo apresentadas como o último esforço diplomático para solucionar a crise. Afirmando que o fracasso das negociações estaria programado desde início e serviria como pretexto para a intervenção já programada. Cfr. Pereira, Carlos Santos. 2001. *Os Novos Muros da Europa. A Expansão da NATO e as oportunidades perdidas do Pós-Guerra Fria*. Lisboa: Edições Cotovia, p. 197 e Chomsky, Noam. 1999. *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*. Monroe, ME, Common Courage Press.

⁶¹⁶ O conceito de *compellence* entrou na literatura das Relações Internacionais com Thomas Schelling. 1960. *The Strategy of Conflict*. Conceito de *compellence*: "uso ou a ameaça do uso da força – ou o uso limitado da força com vista a evitar uma ameaça, e o adversário alterar a sua acção" Angeren, Van Jan. 2006. *The Opportunities & Limits of Compellence Strategies*. Leiden: Universiteit of Leiden

⁶¹⁷ A frustração sobre a falta de êxito inicial deu origem a um choque de perspectivas entre Wesley Clark de e os restantes comandantes da força-aérea.

confronto em conjunto. Dois dias depois, Strobe Talbott foi a Moscovo encontrar-se com e o Ministro Russo dos Negócios Estrangeiros, Igor Ivanov, tentando em conjunto encontrar os termos para um possível acordo. Na primeira semana de Maio, Chernomyrdin vai a Washington, onde, em conversas com funcionários americanos, ficou determinado juntar-se a Talbott e ao Presidente finlandês Martti Ahtisaari, representante da UE⁶¹⁸. A 6 de Maio, os Ministros dos Negócios Estrangeiros do G-8 esboçam o pretendido equilíbrio, numa declaração política em que se fazia referência a “uma autonomia substancial para o Kosovo em respeito do acordo de Rambouillet e o princípio da soberania e integridade territorial da República Federal da Jugoslávia” (Auerswald e al. 2000, 944). Entre meados de Maio e o início de Junho, uma série de encontros entre Ahtisaari, Talbott e Chernomyrdin tornam-se no fórum especial para tentar encontrar a paz. Quando o representante russo Chernomyrdin a 27 de Maio viaja para Belgrado, para conversações com Milosevic insistiu na inflexibilidade da NATO, referindo a Milosevic que o melhor a fazer seria começar a negociar. Na proposta de paz finalmente aceite por Milosevic a 3 de Junho de 2003,

No entanto, para Andrew Stigler (2003, 126), não foi este o factor decisivo, uma vez que quando a real possibilidade surgiu e a ameaça da mesma foi feita, Milosevic, encontrava-se já pronto a recuar. Numa análise do problema, Stephen Hosmer (2001, 142-144) afirmou que o motivo primário foi o efeito cumulativo da campanha de bombardeamentos por parte dos aliados, particularmente os ataques contra alvos civis, como as infra-estruturas eléctricas ou as instalações de água. A eficiência da campanha de aérea, e a progressiva destruição da maior parte das infra-estruturas do país, levaram Milosevic a questionar a continuação da guerra⁶¹⁹. O retrocesso de Milosevic e a sua aceitação das condições da NATO, não deve mascarar a surpresa misturada de alívio sentida então pelos aliados. Apesar da escalada crescente do conflito e da utilização de meios sofisticados, setenta e oito dias de bombardeamentos não tinham sido suficientes para infligir prejuízos irremediáveis às Forças Armadas Sérvias (Ignatieff 2000, 33). O diretor do Comité de Relações Externas do Congresso Americano, Elmar Brok defendeu que a intervenção da NATO no Kosovo (operação Allied Force) determinou a evolução do processo de interação da UE. Nas suas palavras:

⁶¹⁸Segundo Ivo Daalder e Michael O'Hanlon, a proposta de envolver Ahtisaari nos esforços diplomáticos partiu de Madeleine Albright. Daalder, Ivo. and Michael O'Hanlon. 2000. *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. 168-169.

⁶¹⁹ Acerca das consequências da guerra para Milosevic ver McRae, Rob e Don Hubert. 2001. *Human Security and the New Diplomacy: Protecting people, Promoting peace*. Montreal, McGill-Queen's University Press.

The way NATO took military action in and around Kosovo to protect a whole population from ethnic cleansing was one of its greatest achievements. At the same time, this war, fought on behalf of common democratic values, acted as a catalyst for Europe's consciousness because it became clear to the Europeans that no diplomatic action could ever be successful if it could not be sustained, if necessary, by military action. The Kosovo War will be considered in the future as a milestone in the history of the EU, because it was the key factor, which led to the declaration adopted on 4 June 1999 in Cologne by the EU's 15 heads of state and government. (Brok 1999, 6)

De fato, como referimos ao longo desta investigação, os acontecimentos no Kosovo evidenciaram as fraquezas diplomáticas e militares da UE. Uma UE que era impotente a nível militar deveria pelo menos ter exercido uma maior influência a nível diplomático, mas nem isso se verificou. Não obstante, todos os desenvolvimentos institucionais que se tinham verificado com Amestredão, a eficácia da PESDC permaneceu por toda a década de noventa bastante limitada, como evidenciou o fracasso da UE em desempenhar um papel activo na resolução da crise do Kosovo⁶²⁰.

O conflito de Kosovo trouxe aos países da UE a visão de que partilhavam dos mesmos interesses externos fundamentais. Todos os governos da UE, e a maioria das suas opiniões públicas, ficaram horrorizados com a limpeza étnica no Kosovo, mostrando preocupação com as “inundações” de refugiados e mostrando o apoio a uma ação que parasse Milosevic. Os governos entenderam que a melhor possibilidade para alcançar os seus objectivos era através de uma combinação de esforços. Por exemplo, se todos os Estados-membros perseguissem políticas separadas e independentes para restaurar a estabilidade política e económica na Ex-Jugoslávia, elas seriam muito difíceis de alcançar (Hunter 2002, 147). No entanto, o Kosovo evidenciou todas as fraquezas e limitações política e militares da UE, como é bem traduzido nas seguintes palavras:

Os anos noventa não testemunharam o crescimento de um poder europeu mas o declínio da Europa. O conflito balcânico no começo da década revelou a incapacidade militar europeia e desordem política; o conflito de Kosovo no final da década expôs uma lacuna transatlântica em tecnologia militar e a incapacidade de empreender guerras modernas só seria possível em anos posteriores. No exterior da Europa [...] tornou-se claro que a capacidade dos poderes europeus, individualmente ou colectivamente, projectarem uma força decisiva em regiões de conflito além do continente era insignificante.

⁶²⁰ Cfr. Latawaski, Paul e Martin Smith. 2003. *The Kosovo Crisis and the Evolution of Post-Cold War European Security*. Manchester: Manchester University Press, pp. 64-82.

Os europeus podiam fornecer forças de manutenção da paz nos Balcãs — de facto, eles podiam e eventualmente forneceram um vasto número de militares para a Bósnia e Kosovo. Mas faltam os recursos para introduzir e suportar uma força de combate em território potencialmente hostil, mesmo na Europa. Na melhor das hipóteses, o papel europeu foi limitado ao preenchimento através de forças de manutenção de paz, depois dos Estados Unidos terem, em grande parte por conta própria, executado as fases decisivas da missão militar e estabilizado a situação. Como alguns europeus afirmam, a divisão do trabalho real consistiu nos Estados Unidos “a fazer o jantar” e os europeus a lavar a louça. (R. Kagan 2002)

A União Europeia há muito que aspirava à construção de uma capacidade de defesa própria, mas muito pouco se havia feito por este pilar, como tivemos oportunidade de referir no Capítulo II. A Política Comum de Segurança e Defesa e a militarização da UE ganhou um novo dinamismo após a realização da 21ª Cimeira franco-britânica (Saint-Malo, Dezembro de 1998), e da 73ª Cimeira franco-alemã (Toulouse, Maio de 1999). Na primeira semana de Junho de 1999, antes do Conflito terminar, dois acontecimentos deram um empurrão às aspirações militares da UE. Na cimeira da UE em Colónia, os líderes europeus concordavam num esquema que possibilitaria à UE instalar uma força militar, e declaram a pretensão de *jogar um papel de primeiro plano na reconstrução do Kosovo*⁶²¹. Dominique Strauss-Kahn, Ministro da Economia e Finanças francês explicava em 5 de Junho de 1999 que: *os EUA conduziram a Guerra, a Europa deverá conduzir a paz*⁶²².

A intervenção da EU no Kosovo após a intervenção marcava a continuação, através do marco do primeiro pilar comunitário, do processo de estabilização e associação com os países do Sudeste da Europa, impulsionado pela Comissão Europeia⁶²³. Esta intervenção, essencialmente de tipo económico, teve a sua lógica continuação através do terceiro pilar da PESD, com o planeamento de uma missão PESD. Neste sentido, desde Junho de 2005, a União assumiu plenamente, através da Declaração sobre o Kosovo, o seu compromisso político de apoiar as actividades da

⁶²¹ Declaração Final da Cimeira de Colónia, Junho de 1999. Disponível no site http://www.europarl.eu.int/summits/kol2_en.htm [Acedido a 1 de Janeiro de 2005]

⁶²² Dominique Strauss-Kahn, Le Télégramme de Brest, 5 de Junho de 1999.

⁶²³ Em 1996 a EU estabeleceu um marco para a relação com estes países com o objectivo de apoiar os Acordos de Dayton e criar uma zona de estabilidade política e económica mediante: o estabelecimento e a manutenção da democracia e do Estado de direito; o respeito pelas minorias e pelos direitos humanos, e a reactivação da actividade económica. A partir de 1999 foi dada uma maior importância regional a este processo de adopção da comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 26 de Maio de 1999, relativa ao processo de estabilização e associação dos países do sudeste da Europa – COM (1999) 235 final, não publicada em Diário Oficial. Desde esse momento, o processo tem-se baseado na: elaboração de acordos de estabilização e associação com estes países para uma futura adesão à EU; desenvolvimento das relações económicas e comerciais com a região; o incremento da ajuda económica e financeira; a ajuda à democratização, à sociedade civil, à educação e ao desenvolvimento das instituições; a cooperação de assuntos de justiça e de interior e a intensificação do diálogo político. O Objectivo a médio prazo seria a incorporação do Kosovo no seio da EU.

Cfr: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r18003.htm> [acedido a 22 de Março de 2008]

UNMIK e as suas responsabilidades associadas à reconstrução e ao desenvolvimento económico. Com a sua atuação a EU confirmava a Declaração de Salónica de 2003, na qual havia deixado bem claro que o futuro dos Balcãs ocidentais, incluindo o Kosovo, se encontrava dentro da EU⁶²⁴. Depois da intervenção militar da NATO ter terminado a 10 de Junho de 1999, a Resolução 1244 do CSNU transformou a pequena província num protetorado da própria organização e da NATO, dentro das fronteiras da República da Sérvia e Montenegro⁶²⁵. A UNMIK elaborou detalhadamente a 31 de Março de 2004, “O Plano de Implementação dos Padrões”⁶²⁶. Em 2002, o chefe principal da UNMIK, Michael Steiner esboçou uma série de padrões referentes às expectativas da comunidade Internacional para as instituições e sociedade civil do Kosovo, afirmando que estes padrões deveriam ser alcançados antes do futuro estatuto do Kosovo ser discutido. Esta política ficou conhecida como *padrões antes do Estatuto* e é a base da política internacional para o Kosovo nos anos seguintes⁶²⁷.

2.3. Conclusão

A crise dos Balcãs foi decisiva para o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa da UE, quer ao nível institucional quer ao nível de capacidades, como tivemos oportunidade de assinalar. De fato as guerras nos Balcãs, primeiro na Bósnia, e depois no Kosovo, colocaram em evidência o débil equilíbrio europeu, a questão a segurança na Europa, mas também as fragilidades na área da defesa quer dos

⁶²⁴ A EU “reiterou a sua determinação de apoiar de modo pleno e efectivo a perspectiva europeia sobre os países dos Balcãs Ocidentais, que formariam parte integrante da EU uma vez que cumpram os critérios fixados.”, Conselho Europeu de Salónica, 19-20/VI/2003, Conclusões da Presidência, Boletim EU, pp. 22. Disponível no site <http://europa.eu/bulletin/es/200306/p106068.htm> [acedido a 22 de Maio de 2010.]

⁶²⁵ A teoria do protetorado conduziu a uma doutrina, decidida por um lado notável da Comunidade internacional no início do século XX, segundo a qual, perante a incapacidade do exercício de soberania por um poder fraco constituído, impunha-se a presença de uma potência protectora. Em direito Internacional, o termo “protetorado” usa-se para descrever uma relação entre dois Estados, na qual um dos Estados exerce controlo sobre o outro. Para um melhor esclarecimento do estatuto jurídico dos Protetorados no Balcãs ver: Chalmers, M. 1993. Establishing UN Protectorates in Bosnia: Current Imperatives and Lessons for the Future. Bristol: Saferworld. Sobre a situação instituída no Kosovo ver United States. Congress. Commission on Security and Cooperation in Europe. 2001. Recent developments in and around Kosovo : hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Seventh Congress, first session, March 29, 2001. Washington, U.S. G.P.O.

⁶²⁶ Para uma análise do “Standards Implementation Plan”, ver o site da UNMIK, disponível online em: <http://www.unmik.org> [acedido a 10 de Julho de 2010]. Segundo este Plano, o Kosovo deveria atingir 8 padrões antes da discussão acerca de seu estatuto final começar, nomeadamente: Existência de instituições efectivas, representativas e democráticas; Aplicação da Lei; Liberdade de movimento; Retorno sustentável de Refugiados e de pessoas deslocadas, e respeito pelos direitos das comunidades; Criação de bases sólidas para a implementação de uma economia de mercado; Execução clara dos direitos de propriedade; Normalização do diálogo com Belgrado; Transformação do Corpo de Protecção do Kosovo (KPC). Ficaria ainda determinado no Plano de Implementação de Padrões do Kosovo que “Todas as pessoas no Kosovo serem capazes de viajar, de trabalhar e de viver em segurança e sem ameaça ou temor de um ataque, assédio ou intimidação, sem ter em conta seu fundo étnico”, e “serem capazes de usar o própria língua livremente no Kosovo, incluindo em lugares públicos, e o acesso livre aos empregos, mercados, serviços público e sociais”⁶²⁶. Os padrões referem, ainda, que os membros de todas comunidades “devem ser capazes de participar plenamente na vida social, política e económica do Kosovo, e não sendo vítimas de ameaças à sua segurança e bem-estar com base na sua etnia.” Também inclui “todos refugiados e deslocados de guerra que desejam retornar ao Kosovo devem ser capazes de o fazer em segurança e dignidade

⁶²⁷ Para um maior aprofundamento sobre a intervenção do Kosovo em 1999, vide: Reis, Liliana Domingues. 2006. *A Intervenção Humanitária no Kosovo: Novo Humanismo ou Neo-Colonialismo?* Lisboa: Universidade Católica Portuguesa

estados-membros quer da UE. Assim, os estados europeus percebiam da pior forma que não conseguiam lidar com este tipo de conflitos isoladamente, as novas ameaças à segurança europeia necessitavam de uma resposta colectiva. Os esforços, deveriam ser colectivos, e os estados teriam de cooperar em matéria de política externa, desenvolvendo um Política Comum de Segurança e Defesa coerente, para a afirmação do ator de relações internacionais que se ambicionava. Com o agudizar das negociações com Milosevic, cedo se percebeu que a UE não possuía os instrumentos necessários para travar o conflito, e que provavelmente a resposta aos anseios europeus viriam do outro lado do Atlântico, dos parceiros americanos e da Aliança atlântica. Contudo, alguns líderes europeus, nomeadamente Tony Blair e Jacques Chirac insatisfeitos com a inoperância e incapacidade da UE, resolvem em Dezembro de 1998 em Saint Malo tentar reverter esta situação, conferindo um maior dinamismo à Política externa de segurança e defesa da União, para que definitivamente a UE deixasse de se apresentar como simples espectador no sistema das relações internacionais, para passar a desempenhar um papel de actor principal. Assim será justo afirmar-se que o conflito do Kosovo desencadeou uma rápida europeização do acordo de Saint Malo, entre franceses e britânicos. Mas os Balcãs iriam também constituir uma oportunidade única, uma espécie de laboratório para a UE verificar a concretização dos resultados alcançados através da PCSD e da sua capacidade de atuação na gestão de crises na sua vizinhança mais próxima.

3. Contribuição da missão EULEX Kosovo na Definição do Ator de Segurança Europeu

A missão da União Europeia de assistência às autoridades kosovares na área do Estado de Direito no Kosovo, EULEX Kosovo, é a maior missão civil preparada sob a alçada da política de segurança e Defesa da EU e em vários aspetos constitui uma missão ímpar, caracterizada por um número extraordinário de fatores e circunstâncias. As provisões do Conselho Europeu sobre o Kosovo estabeleciam a necessária continuação, a médio prazo, de uma presença internacional civil e militar, a EU mostrou-se disponível para assumir um papel no terreno, em coordenação com os seus parceiros e demais organizações internacionais implicadas. Em concreto estava disposta a reforçar as suas ações em consolidação do Estado de Direito e uma situação económica viável e sustentável para o Kosovo (Dijkstra 2011b, 196).

Como observámos, o Kosovo constituiu um catalisador para o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa, não só ao nível da agregação dos interesses dos principais estados-membros, como também ao nível da própria arquitetura institucional e das capacidades. Contudo importa perceber de que forma a missão desenvolvida pela UE no âmbito da PCSD contribuiu para a definição do ator de Segurança Europeu. Assim neste subcapítulo proceder-se-á numa primeira fase à análise dos antecedentes que levaram à projeção desta missão, nomeadamente, aos interesses comunitários e de alguns estados-membros no Kosovo; à missão de Planeamento da UE no Kosovo, que antecedeu a projeção da EULEX e à Declaração de Independência do Kosovo. Na segunda fase deste capítulo, analisar-se-á a Missão EULEX Kosovo, nomeadamente, a sua missão e os seus objetivos, o seu Mandato, o compromisso operacional, as bases legais subjacentes, a relação entre a EULEX e as autoridades kosovares, a divisão do trabalho entre a missão da UE e as missões de outras organizações Internacionais, presentes no terreno (nomeadamente da NATO, da OSCE e da ONU), e por último a avaliação desta missão.

3.1. Antecedentes

3.1.1. Interesses e Processo de tomada de decisão EULEX

Desde o início do conflito do Kosovo em 1999, o Conselho Europeu sublinhou a obrigação moral que da UE, na resposta à catástrofe humanitária na Europa. De fato, o mesmo Conselho Europeu sublinharia, na Declaração de Salónica, em Junho de 2003 a intenção de integrar os países dos Balcãs na UE. Mais tarde, em 2005, foi a vez da Comissão Europeia, reconhecer que esta aspiração de alargamento também se aplicava ao Kosovo, defendendo a necessidade do Kosovo superar o seu isolamento e participar no progresso da região para o bem-estar da própria UE, defendendo logo nesta data o desenvolvimento de uma missão para o Kosovo, associada ao *Acordo de Estabilização e de Associação*, para a região ainda sem concretização, mas com avanços significativos neste capítulo⁶²⁸. No entanto, vários outros instrumentos foram aplicados

⁶²⁸ Em março de 2011, a Comissão recomendou ao Conselho que a autorizasse a negociar um acordo-quadro que permitisse ao Kosovo participar em programas da UE. A Comissão e o Kosovo completaram três ciclos do diálogo sobre o processo de estabilização e de associação. Este diálogo demonstrou ser um mecanismo eficaz para acompanhar e aconselhar o Kosovo sobre as medidas que este deve tomar para aplicar a sua agenda de reformas europeia. Este mecanismo prevê igualmente consultas com as organizações da sociedade civil. O Kosovo beneficia dos programas de cooperação transfronteiriça do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão com a Albânia, a antiga República jugoslava da Macedónia e o Montenegro.

ao território, incluindo a *Parceria Europeia para o Kosovo* e o Mecanismo de Acompanhamento do Processo de Estabilização e de Associação, para a salvaguarda dos interesses europeus. No Conselho Europeu de Bruxelas em Junho de 2005, foi sublinhado que qualquer solução para o Kosovo deveria ser inteiramente compatível com os valores e as normas europeias, em conformidade com as obrigações e os instrumentos jurídicos internacionais e contribuir para a realização da perspectiva europeia para o Kosovo e a região. Contudo o mesmo documento sublinhava a necessidade de manutenção a médio prazo, de uma presença internacional civil e militar, de modo a garantir a segurança e nomeadamente a proteção das minorias, a contribuir para a aplicação contínua das normas e a exercer um controlo adequado do respeito pelas disposições previstas na definição do estatuto, salientando a este respeito que a UE estaria disposta a participar plenamente neste processo, em estreita concertação com os parceiros e as organizações internacionais pertinentes.

De acordo com a análise do próprio discurso das instituições comunitárias, (**quadro 15**) observa-se que as motivações que levaram a UE a desenvolver a missão no Kosovo foram questões de segurança e estabilidade. Os relatórios entre o Conselho de Segurança das Nações Unidas e a EULEX, sobre a situação do Kosovo durante o período de 2008-2009, referem várias vezes, a segurança e a estabilidade como os objetivos primários a alcançar no Kosovo (Musliu 2013). A própria correspondência do ECLO e os discursos do Representante Especial da União Europeia entre 2005 e 2010 referem o estado de direito, a proteção das minorias e o desenvolvimento económico como as áreas prioritárias para a UE.

Quadro 15 – Análise do Discurso entre o ECLO e o Conselho

Ano	Democracia	Estado de Direito	Desenvolvimento Economico	Descentralização	Minorias
2010	27	53	41	8	41
2009	8	46	29	7	36
2008	11	32	40	4	46
2007	1	5	4		2
2006	5	10	6	6	
2005	7	7	12	3	7
TOTAL	59	153	132	28	132

Fonte: Musliu, V. 2013. “Agenda Setting of the EU mission in Kosovo – A constructivist read”. *Central European Journal of International & Security Studies* , Vol. 7, n.º1, p. 1.

Em outubro de 2008, o Comissário da UE para o Alargamento estabelecia mesmo uma estreita ligação entre a missão EULEX Kosovo e a integração Europeia. Segundo Olli Rehn:

Kosovo will remain a focal point [. . .] A successful deployment of our ESDP mission EULEX Kosovo is essential. The EU is committed to help secure peace and stability in Kosovo and support its economic development, as well as its progress towards the EU as part of the Western Balkans. Kosovo on its part needs to ensure its commitment to a democratic and multi-ethnic society (Rehn 2008, 3).

Como podemos observar, o Kosovo apresenta-se de fato como uma questão fundamental para a UE e para as suas várias instituições, estando os interesses comunitários claramente em jogo, não só pela afirmação do ator na sua área de influência privilegiada, mas também para a salvaguarda de interesses da União Europeia. O quadro sobre a alocação dos fundos da UE para o Kosovo entre 1999-2007 ilustra os diferentes tipos de objetivos da UE até ao momento da projeção da EULEX.

Quadro 16 – Alocação por sector dos Fundos da UE no período 1999-2007

Área	Financiamento em Milhões de Euros
Estabilização Democrática	44
Direitos das Minorias e Refugiados	33
Sociedade Civil e Media	11
Boa Governação e construção de Instituições	176
Justiça, Polícia e Controlo de Fronteiras	45
Reforma da Administração Pública	131
Desenvolvimento Económico e Social	695
Estratégia Económica e Desenvolvimento Empresarial	94
Economia Rural	68
Energia	401
Ambiente	65
Formação Profissional	16
Transportes	52
TOTAL	915

Fonte: Fonte: Musliu, V. 2013. “Agenda Setting of the EU mission in Kosovo – A constructivist read”. *Central European Journal of International & Security Studies*, Vol. 7, n.º1, p. 9.

Na verdade, do total de 915 milhões de euros, somente 414 milhões foram alocados à Garantia da democracia, ao Estado de direito, aos Direitos Humanos e liberdades fundamentais, Proteção das minorias, Boa governação e construção de instituições públicas e reforma do sector judicial e da Administração Pública. A maior fatia foi atribuída no período após a intervenção, foi à área económica (cerca de 501 milhões de euros), verificando-se que o investimento para a reconstrução económica e para o desenvolvimento é quase cinco vezes maior do que aquele alocado à construção do estado de direito ou da democracia, o que evidencia claramente a importância dada pela UE aos aspetos económicos e que deixa adivinhar que por detrás de interesses de segurança e estabilidade da região para a UE, estes estão associados a interesses económicos de alguns dos Estados-membros.

A decisão de projetar uma missão no âmbito da PCSD para o Kosovo foi, como vimos articulada com os vários instrumentos que já existiam para a região, e com a assumpção de projeção da UE enquanto ator global. Contudo, para se avaliarem os interesses da UE no lançamento desta missão no âmbito da PCSD tem de se avaliar também os interesses de alguns estados-membros na região, dado o carácter intergovernamental subjacente a esta política em diversos domínios, como temos vindo a sublinhar ao longo da nossa investigação, ou no caso da sua inexistência, e da observância de interesses meramente comunitários, a *européanization* e a supranacionalidade constituírem o principal *mainstreaming* do processo de tomada de decisão. Optou-se deliberadamente pela análise dos interesses de quatro países europeus, nomeadamente a França, Grã-Bretanha, Alemanha e Itália, não só por serem “pesos-pesados” no processo de integração europeu, mas também pela sua ligação ao território mesmo antes da intervenção da NATO, através do Grupo de Contacto⁶²⁹ e atualmente apelidado de *Quint*⁶³⁰.

França

As relações entre a França e os Balcãs datam já do século XVIII ainda com os territórios da Jugoslávia sob dominação do Império Otomano. De acordo com Paul Garde, as relações da França com os Balcãs no século XX, podem dividir-se em quatro períodos: *duas décadas de compromisso, duas outras de gestão, meio século de desinteresse e uma década final de incertezas*⁶³¹. Durante a primeira Guerra Mundial, a Sérvia tornou-se um dos principais aliados da França e no período entre as duas guerras instaurou-se uma verdadeira propaganda para comemorar a amizade franco-sérvia, reforçando-se as suas alianças bilaterais na região através do estabelecimento de novas alianças: a Pequena Entente em 1920 e a Entente Balcânica em 1934. A França era então a potência cultural dominante nos Balcãs. Pouco a pouco a França foi perdendo a sua influência na Jugoslávia em proveito da Alemanha e da Itália. Em 1943, os Balcãs estavam nas mãos das potências do Eixo. Depois da guerra abriu-se um período de desinteresse da França pelos Balcãs. O empurrão do comunismo, o

⁶²⁹ O Grupo de Contacto desenvolveu um papel central nas suas diversas tentativas para tentar alcançar a paz no Kosovo e depois na resolução da crise. Constituído na sua origem pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros da França, Grã-Bretanha, Alemanha, EUA e Rússia, o Grupo de Contacto foi criado na Conferência de Londres a 25 de Abril de 1994, com o fim de elaborar um quadro regulamentar para o conflito na Bósnia. Em Maio de 1996, foi alargado à Itália. No Outono de 1997, o Grupo de Contacto emerge como o principal corpo para lidar com a crise no Kosovo.

⁶³⁰ Atualmente o Quint é composto pela França, Itália, Reino Unido, Alemanha e EUA.

⁶³¹ No século XX, a política francesa procurou inverter nos Balcãs a aliança e ajudar na luta contra a Casa de Áustria. A Sérvia aliada da Rússia, apareceu como um parceiro para se opor ao adversário alemão, presente nos Balcãs, depois da anexação da Bósnia pela Áustria em 1908. A França apoiou os estados balcânicos em função do seu grau de hostilidade à Áustria e à Alemanha. Garde, P. 2000. "Les Balkans vus de France au XXe siècle". *Esprit*. (270), p. 18.

levantamento da cortina de ferro, afastou qualquer influência francesa. Foi somente no início dos anos 90, assim que eclodiram as crises jugoslavas, que a França voltou a desenvolver uma política balcânica. A partir do Verão de 1991, a questão jugoslava tornou-se para a França uma preocupação e um desafio maiores. Para François Mitterrand, a França e a Europa deveriam desempenhar o papel principal na resolução da crise⁶³². Em relação à crise do Kosovo, este país foi um dos países que exerceu mais pressões políticas sob a Sérvia. Contudo este empenhamento não se traduzia numa guerra da França contra a Sérvia. Aliás, mesmo durante este período, a França foi acusada de um sentimento pró-sérvio no Kosovo e as suas ligações à Sérvia algo ambíguas⁶³³. Pode-se dizer que aparecem no século XX duas constantes na política externa tradicional da França relativamente à ex-Jugoslávia e ao Kosovo: manter a aliada russa no processo e preservar o estatuto da Sérvia, visto por Paris, como um factor de estabilidade na região. Depois das guerras balcânicas de 1908, a França tentou proteger os seus laços com a Rússia, razão pela qual, conservou também relações com a Sérvia e provavelmente procurou durante muito tempo uma resolução pacífica para a crise no Kosovo. Desta forma, o papel da França no seio do Grupo de Contacto e das Nações Unidas em trazer a Rússia para as conversações foi extremamente importante. Hubert Védrine afirmava em 11 de Abril de 1999 que: *Não se trata de temer os Russos: trata-se de os respeitar, de trabalhar com eles, porque eles são úteis. Eles fizeram pressão, tal como nós, com todos os meios disponíveis, sobre Belgrado*⁶³⁴. Depois do conflito, a França que havia mostrado com o Reino Unido, através da Declaração de Saint Malo o desejo de que a UE possuísse uma capacidade autónoma de atuação, viu o Kosovo como uma real necessidade de empenhamento da sua volição. Por muitos anos, a França tem desempenhado um papel importante na busca de uma solução para a questão do estatuto do Kosovo. Assim, o ex-ministro francês dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus, Bernard Kouchner, foi o primeiro representante especial da ONU do Secretário-Geral para o Kosovo, quando as Nações Unidas assumiram a partir da Sérvia em junho de 1999 na administração do território. Esse envolvimento, tanto civis como militares, tem continuado desde então, promovendo a democratização, o respeito dos direitos de todas

⁶³² Em 1996, a França, sob o governo de Alain Juppé, foi o primeiro país a enviar um embaixador a Belgrado para um reconhecimento jurídico da República Federal da Jugoslávia.

⁶³³ As ligações históricas entre a França e a Sérvia foram lembradas pelos media, em certos países da NATO, colocando em causa a sinceridade do compromisso francês. No dia 9 de Abril de 1999, um artigo publicado no diário britânico *Daily Telegraph* afirmava que a França se desviava das decisões da Aliança Atlântica sobre as operações no Kosovo. Tardy, T. (Janvier 2000). *La France, L'Europe et le Kosovo. Regards sur l'actualité*. N. 257, pp. 3-18.

⁶³⁴ Hubert Védrine, Grand Jury RTL – Le Monde, 11 de Abril de 1999.

as comunidades e especialmente a comunidade sérvia, agora muito uma minoria, e uma aproximação europeia. A presença da França manteve-se bastante considerável dentro UNMIK e da KFOR, com mais de 2000 soldados de um total de 16 000 (ou seja, o segundo maior contingente). Do ponto de vista político, como membro do Grupo de Contacto, a França desempenhou um papel fundamental nas negociações sobre o estatuto do Kosovo e, dentro da União Europeia, para chegar a um consenso sobre a implantação da missão EULEX. Sr. Bernard Kouchner foi muito envolvido na busca de um acordo, a retransmissão das ações do presidente francês, que tinha proposto durante a cúpula do G8 em julho de 2008, que designa a troika a tarefa de reiniciar a fase final das negociações entre Belgrado e Pristina em agosto 2007. Em particular, o ministro foi para as duas partes em julho de 2007, antes de receber o seu homólogo sérvio ea equipe de negociação Kosovo (presidente, primeiro-ministro e os chefes dos principais partidos), em Paris, em novembro, para encorajá-los a fazer concessões. Aprendendo a lição da impossibilidade de se chegar a uma solução negociada, a França reconheceu a independência do Kosovo em 18 de fevereiro. A França pretendeu levar a cabo as suas acções em prol da estabilidade nos Balcãs e no desenvolvimento de Kosovo. O contingente KFOR francês, encarregado de segurança do país, será mantido. Cumpre sublinhar que a KFOR foi também ela liderada pelo general francês Xavier Bout de Marnhac até setembro de 2008. A França enviou um grande contingente de policiais, juízes, peritos judiciais e prisionais e funcionários aduaneiros à missão EULEX, que foi liderada por dois franceses, o Sr. Yves de Kermabon e Xavier Bout de Marnhac, após saída do Comando da KFOR.

Alemanha

Imediatamente após a reunificação alemã em 1990, o governo deixou claro que a Europa de Leste seria uma zona de interesse estratégico e económico. Após a intervenção no Kosovo, assistiu-se na Alemanha, a uma corrida entre as várias empresas com o fim de assegurar o controlo sobre este novo mercado e as suas matérias-primas. A questão energética é de extrema importância para Alemanha, devido à concentração de indústrias no país. A procura de minerais é enorme e só satisfeita através das importações. Já durante o império de Guilherme a Alemanha

mostrara um particular interesse pelas matérias-primas do Cáucaso⁶³⁵. Contudo as esperanças germânicas da sua exploração após o declínio do império Otomano foram destruídas na Primeira Guerra Mundial⁶³⁶. A própria tentativa de Hitler assegurar o controlo dos poços de petróleo em Baku caiu perante a resistência do Exército Vermelho. A urgência por parte da Alemanha e Europa em adquirir o acesso a estes recursos energéticos está descrito num estudo que foi feito pelo fração parlamentar do Partido Social-Democrata (SPD), com o título *The Region of the Future –The Caspian Sea*⁶³⁷. A introdução foi escrita pelo presidente do SPD e ex-Ministro da Defesa Rudolph Scharping, o qual afirmou que *a fração parlamentar do SPD presta uma grande atenção aos desenvolvimentos na Ásia Central e no Mar Cáspio. Nesta região do futuro existe um número de conflitos e problemas, que poderão ser intensificados por causa do interesse mundial em petróleo e nas reservas de gás natural*⁶³⁸. O relatório denuncia a intervenção agressiva de companhias americanas “que tem entre 40 e 50 por cento das importantes áreas no Kazakistão e Azerbeijão”. A Alemanha não tinha nenhuma representação entre as 100 companhias mais importantes de petróleo. A economia alemã pretendia a elaboração de “contratos de infra-estruturas, especialmente para a criação de estradas, construção de sistemas de transporte, telecomunicações, rádio e televisão, bem como a produção e distribuição de electricidade”⁶³⁹. Por exemplo, investidores alemães reuniram corporações transnacionais do sector mineral petrolífero, usando os seus investimentos para a criação de condições favoráveis mesmo nos próprios países que receberiam esses mesmos investimentos. Segundo o relatório, a política alemã deveria fazer grandes esforços para criar condições de comércio na região balcânica, devido à sua proximidade geográfica⁶⁴⁰. Aquando da divisão do Kosovo em sectores, os alemães ficaram com o controlo militar-económico da indústria de borracha de Balkanbelt em Suva Reka, a qual mantinha cooperação com a Deutsche Kontinental. Balkanbelt tinha adquirido todas as suas instalações e tecnologia de produção para dumpers

⁶³⁵ Kühnhardt, L. and German Historical Institute. 1993. *Ideals and Interests in Recent German Foreign Policy*. Washington, D.C.: German Historical Institute, p. 11.

⁶³⁶ Group, S. P. 1999. *Region of the Future: The Caspian Sea - German Interests and European Politics in the Trans-Caucasian and Central Asian Republics. A Great Game No More: Oil, Gas and Stability in the Caspian Sea Region*. Washington DC: Friedrich-Ebert-Stiftun. Disponível no site: <http://www.drumbeat.mlaterz.net/SideBars%2001/The%20Great%20Game%201998.pdf> [acedido a 25 de Março de 2005]

⁶³⁷ Ibid.

⁶³⁸ Além do mais, o Instituto Frederich Ebert do SPD elaborou várias conferências internacionais na questão de Berlim e Washington.

⁶³⁹ Rittberger, V. 2001. *German Foreign Policy Since Unification : Theories and Case Studies*. New York: Palgrave, pp. 234-259.

⁶⁴⁰ O Estudo do SPD destacou que os acordos comerciais dos últimos anos favoreceram uma “apropriação completamente unilateral desta riqueza a determinadas famílias, clãs ou oligarquias”. Como resultado, a crise na região intensificou-se. Eberwein, W. D. and K. Kaiser. 2001. *Germany's New Foreign Policy: Decision-making in an Interdependent World*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, Palgrave, p.123.

pneumáticos e cintos para a Empresa Checa *o Matador*, da qual 60% dos fundos, eram alemães. Os alemães provavelmente escolheram este sector, também devido à produção de excelentes vinhos na região de Metohija. Antes de romper as relações comerciais com a Sérvia, a empresa Racke alemã comprava anualmente 25 milhões de litros de vinhos de Metohija⁶⁴¹. Os 40 milhões de litros de vinho de qualidade produzidos sob a melhor tecnologia ecológica de projecto alemão, foram deixados nos porões do Kosovo vinho de Mala Krusa, e de Metohija e vinho de Suva Reka, e Djakovica, depois da retirada das forças jugoslavas. Paralelamente a interesses económicos, existia na Alemanha claramente interesses demográficos. Na verdade, quando a instabilidade dos Balcãs se manifestou, o número de refugiados, principalmente oriundos da Jugoslávia cresceu em número significativo⁶⁴². Nenhum outro país europeu oferecia proteção a tantas pessoas deslocadas. A cidade de Hamburgo abrigava mais refugiados, do que toda a Grã-Bretanha. A Alemanha aceitou mais de 14 000 refugiados provenientes do Kosovo – mais do que qualquer outro estado da União Europeia, como tal a estabilização da região representa para a Alemanha a prevenção da migração provocada pela pobreza, guerra e guerra civil e a expansão de mercados.

Reino Unido

A chegada ao poder do novo Governo Trabalhista em 1997 suscitou várias mudanças na política externa britânica. A ambição dos trabalhistas consistia na redefinição do papel do Reino Unido na cena internacional, dando um novo tom à sua política externa: Se o Reino Unido era um parceiro incontornável em matéria de segurança internacional, o país ambicionava simultaneamente desempenhar um papel predominante em matéria de produção de ideias e conceitos⁶⁴³. Não se poderá afirmar que a Inglaterra pretendesse conduzir a sua política externa unicamente por considerações morais; a nova abordagem britânica residia no desenvolvimento de uma “terceira via” entre o realismo e o idealismo na política externa. Esta visão original da política externa suscitou grande interesse pela política britânica. Se não era a primeira

⁶⁴¹ Cfr. Tanjug, Y. (1999). Kosovo divided into sectores according to economic interests. Disponível no site <http://agitprop.org.au/stopnato/19991004nato.php> [acedido a 12 de Março de 2006]

⁶⁴² Em 31 de Dezembro de 1995, 1,6 milhões de refugiados e pedidos de asilo, procurando viver na Alemanha, incluindo 330 000 refugiados da guerra civil na Bósnia-Herzgovina. Cfr. <http://www.uhcr.ch/world/euro/germany.htm> [acedido a 22 de Maio de 2006]

⁶⁴³ Fairclough, N. 2000. *New Labour, New language?*. New York: Routledge, pp. 27-43.

vez que um governo desenvolvia uma política a favor dos direitos do homem⁶⁴⁴, a linguagem utilizada pelo governo britânico era surpreendente⁶⁴⁵. Os interesses britânicos em questões termoeléctricas conduziram a que tomassem o controlo da parte central de Kosovo e Metohia. Para além de interesses humanitários, e de segurança o Reino Unido tem também importantes interesses económicos no território. Logo após o conflito, os britânicos assumiram o controlo de importantes instalações de eletricidade. Quando foi anunciada a privatização, as companhias britânicas British Power, Bankers' Trust e Nat West mostraram logo bastante interesse nas indústrias eléctricas de Obilic e na indústria petrolífera sérvia, NIS⁶⁴⁶.

Poder-se-á dizer que os grandes interesses do Reino Unido na projecção de uma missão europeia no Kosovo, prendiam-se com o seguimento prático da teoria internacionalista, que o seu Primeiro-Ministro vinha desenvolvendo. O Kosovo apresentava-se para Tony Blair como a região onde ele não poderia deixar passar em branco todas as violações de direitos humanos. Tinha agora a possibilidade de aplicação de todo o seu argumento ético-moral das Relações Internacionais e, acima de tudo, tinha a “obrigação moral” de empenhar todos os países da comunidade internacional nesta luta por valores democráticos em próprio solo europeu.

Itália

As relações de Itália com os países dos Balcãs constituem uma prioridade natural na política externa italiana. Devido à sua posição geográfica e proximidade com zonas fragilizadas por confrontos ou economias débeis, a Itália representa de facto, o ponto de acesso favorito para os refugiados políticos e emigrantes económicos entrarem na Europa⁶⁴⁷. Como disse o ex-primeiro-ministro Italiano, Massimo D'Alema, “*Os eventos nas regiões do Adriático têm um efeito imediato na segurança interna do nosso país e nas nossas relações externas*” (citado em Ranieri 1999, 30). A atenção

⁶⁴⁴O Presidente Americano Jimmy Carter tinha já ensaiado, em finais dos anos 70, a promoção da defesa dos direitos do Homem de entre os objectivos de política externa Americana. Contudo esta tentativa teve pouco sucesso devido à deterioração das relações Este/Oeste. O Partido trabalhista Australiano e o Governo canadiano lançaram também, no início dos anos noventa, uma política baseada por valores liberais e de direitos humanos.

⁶⁴⁵Mervyn Forst refere, por exemplo que o discurso do governo liderado por Tony Blair ultrapassa os padrões tradicionais da retórica realista e pragmática, normalmente utilizados em discursos de política externa.

⁶⁴⁶ Tanjung, Y. (October 3, 1999). "Kosovo divided into sectors according to economic interests." Disponível no site <http://www.agitprop.org.au/stopnato/19991004nato.php> [Acedido a 12 e Abril de 2006]

⁶⁴⁷ Em 2000, estatísticas oficiais do Governo Italiano informavam de 272.000 admissões legais, constituídas basicamente por imigrantes da Albânia, Marrocos, Roménia, China, e as Filipinas. No total, estes países acumulavam mais de 38 por cento das licenças de residências concedidas no total. Este aumentou substancialmente em relação a 1998 quando o total era de 111.000. Algum desse aumento deveu-se à quarta iniciativa do programa de regularização da Itália em 12 anos, que explicou as 130.700 entradas em 1999 e 116.200 em 2000. Cfr. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=121> [acedido a 27 de Maio de 2006]

para os países balcânicos constitui uma oportunidade única para o sistema italiano como um todo, particularmente pelos seus laços quer industriais, quer comerciais, dando à Itália o acesso a sectores estratégicos importantes como as telecomunicações, as infraestruturas e o sector bancário e financeiro. A proximidade geográfica e interdependência em áreas como a segurança e os fluxos migratórios têm conduzido à redefinição do mapa de cooperação entre Itália e os países balcânicos⁶⁴⁸. Quando a NATO decidiu o seu alargamento a Leste, a Itália lutou pela inclusão da Eslovénia⁶⁴⁹. E quando tal processo fracassou, convidou a Eslovénia e a Hungria a formar uma “Brigada Comum”⁶⁵⁰. Contudo, o alargamento a leste era também visto como potencialmente perigoso e até mesmo prejudicial para os interesses económicos e comerciais italianos na Europa Central e de Leste, uma área onde a Itália se via confrontada com a competição germânica. Desta forma, após a decisão de alargamento, a Itália reforçou o seu esforço de desenvolver a sua própria *Ostpolitik*, através da denominada *Iniziativa Centro-Europeia*⁶⁵¹.

3.1.2. Missão EUPT Kosovo

A 7 de Novembro de 2005, na reunião do Conselho de Assuntos Gerais CAGRE, os ministros europeus expressaram o seu apoio à intenção do Secretário-Geral da ONU de iniciar um processo político para a determinação do futuro estatuto do Kosovo. Nessa reunião do Conselho, reiterou-se uma vez mais a intenção da UE de participar na definição desse estatuto, motivo pelo qual o Conselho avaliava a nomeação feita pelo SG/AR de um Representante Especial da União Europeia (REUE) para o processo do futuro estatuto⁶⁵². Tendo presente a possibilidade de uma futura

⁶⁴⁸ Os países balcânicos são claramente uma prioridade política e de segurança para a Itália, mas também apresentam-se como uma área onde pouco a pouco, a Itália tem vindo a estreitar relações económicas, em termos de comércio e de investimento.

⁶⁴⁹ O Ministro dos Negócios Estrangeiros Italiano da altura, Gianni De Michelis, propôs uma política voluntarista em relação à Europa de Leste. Ele lançou a “Pentagonal”, fórum de discussão que unia à Itália a Áustria, a Jugoslávia, a Hungria e a Checoslováquia. A admissão da Polónia fez nascer a “Hexagonal”. Esta iniciativa apoiou-se na cooperação regional “Alpes-Adria” estabelecida a partir de 1978 entre regiões italianas, austríacas, alemãs, húngaras e jugoslava. Esta cooperação tinha como objectivo permitir a intensificação das relações económicas e comerciais, o desenvolvimento de infra-estruturas comuns e, sobretudo promover a entrada de alguns países na Comunidade. No entanto, devido às dificuldades subjacentes à crise do sistema político italiano, a fragmentação da Jugoslávia e as dificuldades económicas desta região esta ambição política italiana não teve muito sucesso. Cfr. Boniface, P. 2000. *Atlas das Relações Internacionais*. Lisboa: Plátano Edições Técnicas, p. 99.

⁶⁵⁰ Cfr. Menotti, M. D. a. R. (1997). *The Ratification of NATO Enlargement. The case of Italy*. Disponível em <http://www.nato.int/acad/conf/enlarg97/dassmeno.htm> [acedido a 27 de Fevereiro de 2006]

⁶⁵¹ Ver Korinman, L. C. a. M. (1988). *Italy and The Balkans*. Washington DC: CSIS.

⁶⁵² O Representante Especial da Ue nomeado foi diplomata holandês Pieter Feith. Para mais informação ver Acção Comum 2008/123/PESC do Conselho de 4/II2008, no qual se efectua a nomeação, DO L 42/88-91 de 16/II/2008. Os seus objectivos políticos são: O mandato do REUE baseia-se nos objectivos políticos da UE no Kosovo. Esses objectivos incluem o desempenho de um papel de liderança para reforçar a estabilidade na região e aplicar uma solução que defina o futuro estatuto do Kosovo, tendo em vista um Kosovo estável, viável, pacífico, democrático e multi-étnico, que contribua para a cooperação e a estabilidade

intervenção no Kosovo, o Conselho também instigou ao SG/AR, junto com a Comissão, a continuar os seus trabalhos com vista à definição do papel da EU e a sua contribuição futura, incluindo os âmbitos da polícia, Estado de Direito e Economia⁶⁵³. Deste modo, em Dezembro de 2005, o SG/AR e a Comissão Europeia apresentaram ao Conselho a informação sobre o futuro papel da EU e a sua contribuição no Kosovo, no qual se destacava a necessidade de preparar a planificação de emergência de uma futura missão PESD, e de uma equipa de planeamento. A preparação da intervenção da UE, assim como da Comunidade internacional, foi, como vimos, levada a cabo através de dois instrumentos: a Equipa de Planeamento da EU (EPUE) e a Missão para o Estabelecimento de um Representante Especial da UE no Kosovo (REUE). A EUPT para o Kosovo foi criada em Abril de 2006 através da Ação Comum 2006/304/PESC⁶⁵⁴, com a finalidade de preparar uma futura operação de gestão de crises no Kosovo, centrada no âmbito do Estado de Direito, mas com outras possíveis abrangências. Esta missão de preparação mantinha a independência de qualquer resultado do processo de determinação do futuro estatuto jurídico do Kosovo ou qualquer outra decisão posterior da UE. A adopção desta ação foi precedida de uma Carta dirigida pelo representante especial do Secretário Geral da ONU, Jessen-Petersen, ao SG/AR da EU a 4 de Abril de 2006. Nesta carta, o representante especial congratulava a participação da EU nos debates sobre o futuro compromisso internacional no Kosovo e convidava a EU a enviar a Pristina uma equipa de planeamento. Do mesmo modo, as instituições provisórias de governo kosovar acolheram satisfatoriamente o estabelecimento desta equipa. Para o seu estabelecimento a EU fez uma redistribuição da equipa de outras actividades operativas em curso ou já concluídas, em especial as precedentes da “EUPOL Proxima”, EUPAT e EUPT, com base nas necessidades operativas e os princípios da boa gestão financeira.

Os objectivos desta missão centraram-se em: iniciar um planeamento para garantir uma transição fluida entre as missões seleccionadas da UNMIK e uma possível

regionais, com base em boas relações de vizinhança: um Kosovo empenhado no Estado de Direito e na defesa das minorias e do património cultural e religioso. Disponível no site <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0088:0091:PT:PDF> [acedido a 23 de Maio de 2009]

⁶⁵³ Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2005, sessão nº 2701, C/05/318, 14961/5 (Presse 318), disponível no site <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/318&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en> [acedido a 4 de Janeiro de 2010]

⁶⁵⁴ Acção comum 2006/304/PESC do Conselho, de 10 de Abril de 2006 sobre o estabelecimento de uma equipa de planeamento da EU (EPUE Kosovo) para uma possível operação de gestão de crises da EU no âmbito do Estado de Direito e outros possíveis âmbitos. Jornal Oficial da União Europeia 112/19-23 de 26 de Abril de 2006.

operação de gestão de crises da EU no âmbito do Estado de Direito, assim como em outros âmbitos que o Conselho poderia determinar no contexto do processo do futuro estatuto; e facilitar a assessoria técnica necessária para que a EU pudesse contribuir para o rescaldo e manutenção do diálogo com a UNMIK, em relação aos seus planos de redução de pessoal e de transferência de competências para as instituições locais⁶⁵⁵. A prorrogação do mandato desta equipa até junho de 2008 levou também a uma modificação dos objectivos inicialmente previstos, com previsão do início de uma missão de gestão de crises. Para a EU estabeleceu-se uma nova missão, na qual foram especificadas as necessidades de uma possível operação de gestão de crises no futuro e os meios de apoio para a mesma: equipas, instalações e elaboração das condições e especificações técnicas correspondentes. Por conseguinte, a equipa de planeamento teria de propor as medidas necessárias para contratar os meios e serviços necessários, tendo também em linha de conta a possibilidade de receber uma equipa, instalações e material de diversas fontes, entre elas, a UNMIK. Do mesmo modo, se era necessário realizar a provisão de contratação de pessoal que se requeria para uma futura missão da PCSD⁶⁵⁶. Esta equipa estabeleceu um escritório em Pristina e a coordenação das suas estruturas era levada a cabo desde Bruxelas⁶⁵⁷. Inicialmente foram destacados 25 especialistas internacionais, ampliando-se este número para mais 15, coordenados pelo chefe da equipa, cujas funções eram equivalentes às mesmas dos chefes de missões civis ou militares: responsabilidade da gestão diária e do pessoal, assim como questões disciplinares, excepto a do pessoal destacado em comissão de serviço. O CPS nomeou, sob proposta do SG/AR, Casper Klynge, cujo mandato foi prorrogado até à finalização definitiva do mandato da EPUE⁶⁵⁸. Mas a composição da EUPT Kosovo, cedo conheceria um alargamento destes números com o destacamento de pessoal

⁶⁵⁵ Ibid, Art. 1º e 2º. Para a realização destes objectivos, o Conselho Estabeleceu de modo detalhado as tarefas concretas a realizar, centradas, entre outras, no início do diálogo da comunidade internacional, as instituições do Kosovo e as partes interessadas a nível local, preparação dos aspectos relativos aos requisitos de adjudicação de uma possível operação de gestão de crises, garantir o apoio logístico adequado para esta possível operação; elaborar e preparar uma análise de ameaças e riscos.

⁶⁵⁶ Acção comum 2006/918/PESC do Conselho, de 11 de Dezembro de 2006 na qual se modifica e prorroga a acção comum 2006/304/PESC sobre o estabelecimentos de uma equipa de planeamento da EU (EPEU Kosovo) para uma possível operação de gestão de crises da EU no âmbito do Estado de direito e outros possíveis âmbitos no Kosovo. Jornal Oficial da União Europeia 349/57-58, de 12 de Dezembro de 2006, Art. 1.

⁶⁵⁷ Ibid. Art. 3º. A estrutura da equipa de planeamento consiste no chefe da EPEU Kosovo, uma equipa policial: uma equipa judicial e uma equipa administrativa.

⁶⁵⁸ O diplomata dinamarquês Casper Klinge foi nomeado inicialmente até 31 de Dezembro de 2006 dor Decisão 2006/353/CFSP, EPEU/1/2006 do CPS de 2 de Maio de 2006, relativa à nomeação do Chefe de Equipa de planeamento da EU (EUPT Kosovo) para uma possível operação de gestão de crises da EU no âmbito do Estado de direito e outros possíveis âmbitos no Kosovo (Jornal Oficial da União Europeia 130/42 de 18 de Maio de 2006). Posteriormente a 15 de Maio de 2007 prorrogou-se o mandato até à finalização definitiva do mandato da EPUE. Ver Decisão 2007/358/PEC, EUPT/1/2007 do CPS de 15 de Maio de 2007, publicada no Jornal Oficial da União Europeia 133/49-50 de 25 de Maio de 2007. A contratação dos Chefes de equipa recai sobre a Comissão Europeia. Segundo Klynge, uma nova Resolução da ONU sobre o Kosovo clarificaria a responsabilidade que deve assumir a comunidade internacional, no entendimento de que a EU já expressou a sua vontade de assumir novas responsabilidades e demonstrou unidade dos seus 27 estados membros. [<http://www.eupt-kosovo.eu/media/Casper%20Klynge%20interview%20in%20Koha%20Ditore,%206%20April%202007.pdf>]

essencialmente civil, contratado ou em comissão de serviço, procedente dos estados membros ou de instituições comunitárias. Também foi prevista a possibilidade de contratar pessoal internacional e local segundo as necessidades. Por outro lado, as funções do pessoal apesar de visarem os interesses da ação prevista, continuariam sob responsabilidade da autoridade do Estado ou instituição da EU que o enviou. A mesma ação previu também a necessidade de determinar o seu estatuto, assim como os privilégios e imunidades para um bom funcionamento da equipa, aspectos que, em qualquer caso, se decidirão em Conformidade com o Artigo 24 do TUE. Em relação à cadeia de comando, tal como ela foi estabelecido nas missões precedentes é unificada e através dela o CPS exerce o controlo político e a direção estratégica da EPEU.

Simultaneamente, a atuação desta equipa foi levada a cabo em coordenação com as outras organizações internacionais presentes na zona, como a ONU/UNMIK, a OSCE/OMiK, NATO/KFOR, bem com a Rússia, todos eles implicados nos esforços da comunidade internacional para garantir a reconstrução e a estabilidade no Kosovo. Neste sentido todos os Estados-membros deviam ser devidamente informados de todo o processo de coordenação. A Ação também estabelece os procedimentos habituais de comunicação e informação e documentos classificados da EU aos vários actores internacionais. O financiamento inicial para esta equipa foi estabelecida em 3.005.000 euros, destinados a cobrir gastos comuns relacionados com a EPUE, financiados pelo orçamento comunitário⁶⁵⁹.

Como todas as ações adoptadas pelo Conselho, este procedimento posterior à sua revisão, em função do desenvolvimento da missão. Assim, o Conselho decidiu a 14 de Maio de 2007 estabelecer uma nova prerrogativa, por instâncias do CPS, até 1 de Setembro de 2007, sendo esta a data prevista da finalização dos trabalhos da ONU para a determinação do estatuto do Kosovo. Nesta nova ação estabelecia-se uma nova revisão para 15 de Julho de 2007. Chegado a este momento o Conselho, tendo presente a necessidade de garantir uma transição fluida desde o início uma possível e previsível operação de gestão de crises⁶⁶⁰, tendo sido prorrogada esta ação realizada pela equipa

⁶⁵⁹ A 11 de Dezembro de 2006 o Conselho decidiu reforçar e alargar o mandato da equipa de planeamento até Maio de 2007. Posteriormente, a 14 de Maio adoptou-se uma segunda prerrogativa. Ver Acção Comum 2006/918/PESC, citada. O artigo 1.4 estabeleceu um novo aumento do financiamento para 10.545.000 € até 31 de Maio de 2007. A 14 de Maio de 2007 foi estabelecido um novo aumento do financiamento para 43.955.000 e até 1 de Setembro de 2007, data prevista para uma nova prorrogação da acção da equipa de planeamento. Ver acção comum 2007/334/PESC do Conselho de 14 de Maio de 2007, na qual se modifica e prorroga a acção comum 2006/304/PESC sobre o estabelecimento de uma equipa de planeamento da EU (EPEU Kosovo) para uma possível operação de gestão de crises da EU no âmbito do Estado de Direito e outros possíveis âmbitos no Kosovo. Cfr. Jornal Oficial da União Europeia 125/29-30 de 15 de Maio de 2007.

⁶⁶⁰ Art. 14 da acção comum 2007/334/PESC, citada. Não se pode esquecer que a estratégia da EU para o Kosovo também está vinculada ao processo de Estabilização e Associação para a Região dos Balcãs Ocidentais, através do Instrumento de Pré-Adesão

de planeamento até dia 30 de Novembro de 2007⁶⁶¹. A missão da equipa de planeamento deveria continuar até 14 de Junho de 2008, com previsão da finalização dos trabalhos da EUPT e o início da EULEX Kosovo no terreno.

Simultaneamente ao estabelecimento da EUPT o Conselho criou uma estrutura paralela para a preparação de uma possível missão civil internacional, incluindo a componente da REUE (Equipa de Preparação MCI/REUE). A Equipa de preparação da Missão Civil Internacional, com a componente da REUE, engloba a comunidade internacional e a EU ao mesmo tempo. A 11 de Agosto de 2006, o representante especial do SG da ONU, Steven P. Schook, convidou o SG/AR da EU a enviar uma equipa de preparação da missão civil da EU em Pristina. Este convite foi aceite pelo Conselho com a aprovação da Acção Comum 2006/623/PESC de 15 de Setembro de 2006⁶⁶². A necessidade da sua criação foi apresentada a 16 de Julho ao Conselho e ao Secretário Geral, Javier Solana e ao Comissário europeu para a alargamento, Olli Rhen, sobre o futuro papel da EU no Kosovo. Neste sentido, a EU remarcava que uma futura missão civil internacional no Kosovo deveria basear-se numa Resolução prévia do CSNU, e que em todo o caso, esta missão deveria trabalhar com as autoridades do Kosovo. Ao mesmo tempo recomendava-se que o chefe da missão que teria de ser um representante da comunidade internacional, fosse simultaneamente o REUE para o Kosovo. Deste modo, deveria assumir um papel de coordenador com o resto dos actores internacionais em relação a todas aquelas questões sobre a aplicação do estatuto estabelecido para o Kosovo e sobre o estabelecimento de uma missão civil internacional durante o período de transição entre o momento de estabelecer o estatuto para o Kosovo e a finalização do mandato da UNMIK.

As acções desta nova equipa de preparação da missão civil levaram a cabo em estreita coordenação com todas as equipas de planificação. Esta nova equipa, cujo

(IPA), e dos programas comunitários, sobretudo de Assistência Financeira, da Comissão Europeia. Deste modo, a finalidade a longo prazo para o Kosovo passaria pela sua integração na UE.

⁶⁶¹ Art. 1º da Acção Comum 2007/520/PESC do Conselho, de 23 de Julho de 2007, que altera e prorroga a Acção Comum 2006/304/PESC relativa ao estabelecimento de uma Equipa de Planeamento da União Europeia (EPUE Kosovo) tendo em vista uma eventual operação de gestão de crises da UE no Kosovo, no domínio do Estado de Direito e eventualmente noutros domínios. (JO L 192/28-29 de 24 de Julho de 2007. As novas funções determinadas para esta equipa, em consonância com a preparação do início de uma nova operação de gestão de crises centraram-se “*Recrutar e formar o pessoal, se necessário antes da adopção pelo CSNU de uma nova resolução que substitua a Resolução 1244 do CSNU, que formará o núcleo da eventual futura operação de gestão de crises da PESC, tendo em vista a sua rápida projecção*”.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:192:0028:0029:PT:PDF>]

⁶⁶² Acção comum 2006/623/PESC de 15 de Setembro de 2006, relativa à criação de uma Equipa de EU para contribuir para a preparação do estabelecimento de uma possível missão civil internacional no Kosovo, incluindo a componente do representante especial da EU (Equipa de Preparação MCI/REUE). JO L 253/29-33, de 16 de Setembro de 2006.

chefe de missão foi Torjöm Sohlström⁶⁶³ contou com 25 membros a seu serviço e teve os seguintes objectivos:

- a) Contribuir para a preparação do estabelecimento de uma possível missão civil internacional, em cooperação com a comunidade internacional e as instituições do Kosovo e uma estreita cooperação com a UNMIK para completar a aplicação da Resolução 1244 e em caso necessário adoptar acordos transitórios para estabelecer a missão civil internacional
- b) Preparar, em cooperação com a Comissão Europeia, e a prévia consulta com a comunidade internacional e as instituições kosovares, os elementos para a futura contribuição da EU para esta missão;
- c) Assegurar, sem prejuízo das competências da Comunidade e do mandato da EPEU, um papel completo, coerente e integrado da EU em relação à preparação do suporte europeu para a implementação do estatuto que se estabeleça no Kosovo⁶⁶⁴

O escritório desta equipa de trabalho foi estabelecido em Pristina, a 9 de Outubro de 2006. É importante assinalar que todo o seu trabalho, tal como o da EPUE, foi desenvolvido em estreita coordenação com todos os atores internacionais como a UNMIK, a UNOSEK⁶⁶⁵, OSCE, e a NATO através da KFOR), sem esquecer o papel importantíssimo dos atores internacionais decisivos para a determinação do futuro estatuto da zona como a Rússia e a EEUU.⁶⁶⁶

Neste sentido, as missões civis estão excluídas do diálogo entre a UE-NATO (e o marco dos Acordos “Berlin Plus”), por este motivo criou-se uma estreita relação de trabalho entre a EPEU de Pristina e a KFOR⁶⁶⁷. Como consequência, o orçamento financeiro inicialmente previsto foi também aumentado para fazer face às maiores despesas deste novo mandato. A revisão posterior realizada pelo Conselho a 16 de Julho de 2007 levou à prorrogação de novo da Acção desta equipa até 31 de Julho⁶⁶⁸. A

⁶⁶³ Ibid, Art. 4º(1). Também se descrevem as suas funções na questão da direcção do pessoal civil em serviço, equivalentes a de outros chefes de missão precedentes

⁶⁶⁴ Ibid, Art.1º.

⁶⁶⁵ A UNOSEK é o escritório do enviado especial da ONU, Martti Ahtisaari, para o processo relativo ao futuro estatuto do Kosovo

⁶⁶⁶ Art. 10º (3) da Acção Comum 2006/623/PESC

⁶⁶⁷ Esta colaboração pode dever-se à ideia geral de q a EU acabara por assumir o papel da NATO no Kosovo, tal como aconteceu na Bósnia.

⁶⁶⁸ Acção Comum 2007/517/PESC, do Conselho de 16 de Julho de 2007, pela qual se prorroga e modifica a acção comum 2006/623/PESC, relativa à criação de uma equipa da EU para contribuir à preparação do estabelecimentos de uma possível missão civil internacional no Kosovo, incluindo a componente do Representante especial da EU (Equipa de Preparação MCI/REUE). JO L 190/38-39, de 21 de Julho de 2007. Esta nova prerrogativa obedece à adaptação acção futura criação de um Representante civil

19 de Novembro de 2007 visto que ainda não se havia estabelecido o estatuto final do Kosovo, o Conselho aprovou a Acção Comum 2007/744/PESC⁶⁶⁹, prorrogando uma vez mais a presença da equipa de preparação até 31 de Março de 2008 ou 30 dias depois do nomeação do representante da comunidade internacional/REUE, sempre que este sucedesse antes de 1 de Março de 2008⁶⁷⁰.

Inicialmente, a Acção da EU para iniciar uma operação de gestão de crises tinha de esperar que as partes afectadas, sobre intervenção da ONU, chegassem a um acordo definitivo sobre a determinação do estatuto do Kosovo. A par das negociações que se iam sucedendo, o Conselho preparou entre 90 a 95% do mandato da futura missão da futura missão PCSD, este baseava-se na aproximação do sistema legal local aos padrões de direito internacionais. O grande objectivo deste mandato era conseguir que as autoridades locais kosovares fossem responsáveis na direcção do Kosovo. Somente nos âmbitos em que as autoridades locais não fossem capazes de assegurar a implementação do acordo do estatuto, a missão da EU outorgava o seu suporte e aconselhamento, assim como poderia colocar em prática os seus poderes executivos⁶⁷¹. Todas estas funções previstas para a futura missão PESD estão descritas na informação apresentada a 26 de Março de 2007 pelo Secretário-geral da OU ao presidente do Conselho de Segurança⁶⁷².

Até finais de 2007, o Conselho de Segurança das Nações Unidas não conseguiu reunir-se para emitir uma Resolução sobre o estatuto definitivo do Kosovo, visto que a China e a Rússia se opunham a avaliar uma independência tutelada, tal como se opunham ao plano Ahtisaari. Não obstante, esta falta de acordo no seio do Conselho de Segurança não impediu a EU da tomada de decisão de estabelecer uma missão PCSD

Internacional no Kosovo que será ao mesmo a REUE e que contará com o apoio de uma Oficina de preparação OCI/REUE. Todo ele em provisão de nomeação (que não seja produto), por parte do CS de um representante civil Internacional antes de 1 de Novembro, fecha a qual se deveria revisado de novo esta acção sem a ONU não adoptada uma nova Resolução sobre este estatuto. Deste modo, com a aprovação desta acção do Conselho se adapta ao proposto pelo SG da ONU sobre o futuro estatuto do Kosovo que, entre outras disposições estabelecia a criação do Representante Civil Especial Internacional para a supervisão do Acordo. Ver parágrafo 11º da proposta integral do Acordo sobre o estatuto do Kosovo. S/2007/168, de 26 de Março de 2007.

⁶⁶⁹ Acção Comum 2007/744/PESC do Conselho de 19 de Novembro de 2007, pela qual se modifica e prorroga a acção comum 2006/623/PESC relativa à criação de uma equipa da EU para contribuir para a preparação do estabelecimento de uma possível missão civil internacional no Kosovo, incluindo a componente do Representante especial da EU (Equipa de preparação OCI/REUE) JO L 301/27, de 20 de Novembro de 2007.

⁶⁷⁰ Ibid. Art. 3º. Esta acção reforçava também o orçamento financeiro para este período, por 1.692.000 € com o fim de cobrir os gastos com o pessoal da equipa de preparação a denominada, a partir deste momento, Oficina Civil Internacional do Kosovo (Art. 2º.)

⁶⁷¹ Ver Zehetner, T.. 2007 “Waiting in the Wings. The Civilian ESPD in Kosovo”, *European Security Review*, nº33, pp. 4-7. Segundo o autor, este mandato, centrado nos âmbitos judiciais e de policiamento, deveria também incorporar a implementação dos direitos de propriedade como uma área intrínseca da segurança, dado que no Kosovo esta questão tem importantes implicações de segurança e deveria portanto figurar na missão da PESD. Deste modo, o pessoal da missão deveria apoiar a resolução de casos sobre propriedade surgidos durante o conflito (1999) e supervisionar o Trabalho da Agência de Propriedade do Kosovo nas suas resoluções.

⁶⁷² S/2007/168. Informação do Enviado Especial ao Secretário-geral sobre o Futuro Estatuto do Kosovo. O SG da ONU, Ban Ki-moon, transmitiu-o por carta ao Presidente do Conselho de Segurança para o seu debate no CS. Nesta Carta o SG apoiava plenamente a recomendação do seu enviado especial, assim como a proposta integral do Acordo sobre o estatuto. Esta informação do enviado Especial foi aprovada pelo Parlamento europeu a 29 de Março. Ver site q está na página 16

no Kosovo, sem esperar, tal como havia manifestado previamente, uma Resolução de autorização do CSNU.

3.1.3. Declaração de Independência do Kosovo

Após vários meses de intensas negociações e na ausência de uma solução partilhada entre Pristina e Belgrado, Martti Ahtisaari apresentou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, em Março de 2007, uma proposta de “independência com supervisão Internacional”⁶⁷³, que considerava ser a “única opção possível” após oito anos de administração internacional (Yannis 2009, 162). O plano apresentado não reuniu o consenso necessário dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança para a adopção de uma nova resolução sobre o futuro institucional do Kosovo. Nesse sentido, iniciou-se um novo período de negociações diretas entre Pristina e Belgrado, com representantes da Troika formada pela União Europeia, a Rússia e os Estados Unidos, que terminou a 10 de Dezembro com a apresentação de um relatório às Nações Unidas (Security Council 2007)⁶⁷⁴. Mas a impossibilidade de ultrapassar o impasse no Conselho de Segurança sobre a adopção de uma nova resolução que substituísse a Resolução 1244, tornou mais provável a hipótese de uma declaração unilateral de independência do Kosovo, ainda que coordenada com a UE.

O plano Ahtisaari, elaborado no início de 2007, propunha uma independência supervisionada para Kosovo, na qual a UE teria um papel fundamental. O fracasso iminente das negociações entre Belgrado e Pristina mediadas pelos países do Grupo de Contato (Alemanha, Estados Unidos, França, Itália, Reino Unido e Rússia) influenciou os resultados das eleições para o Parlamento de Kosovo realizadas em novembro de

⁶⁷³ UNOSEK – Comprehensive proposal for the Kosovo Status Settlement. Disponível no site http://www.unosek.org/docref/comprehensive_proposal-english.pdf [acedido a 10 de Setembro de 2010]

⁶⁷⁴ Segundo este documento, os principais objetivos da Troika “was able to facilitate high level, intense and substantive discussions between Belgrade and Pristina. Nonetheless, the parties were unable to reach an agreement on the final status of Kosovo. Neither party was willing to cede its position on the fundamental question of sovereignty over Kosovo. This is regrettable, as a negotiated settlement is in the best interests of both parties” Contudo no mesmo documento pode ler-se que “The parties were unable to reach an agreement on Kosovo’s status. Neither side was willing to yield on the basic question of sovereignty. Nevertheless, despite this fundamental difference on status, which the Troika was unable to bridge, we believe this process served a useful purpose. We gave the parties an opportunity to find a solution to their differences. Under our auspices, the parties engaged in the most sustained and intense high-level direct dialogue since hostilities ended in Kosovo in 1999. Through this process, the parties discovered areas where their interests aligned. The parties also agreed on the need to promote and protect multi-ethnic societies and address difficult issues holding back reconciliation, particularly the fate of missing persons and the return of displaced persons. Perhaps most important, Belgrade and Pristina reaffirmed the centrality of their European perspective to their future relations, with both sides restating their desire to seek a future under the common roof of the European Union. While differences between the parties remain unchanged, the Troika has nevertheless been able to extract important commitments from the parties. In particular, both parties have pledged to refrain from actions that might jeopardize the security situation in Kosovo or elsewhere and not use violence, threats or intimidation”.

2007. A vitória do Partido Democrático de Kosovo, cujo líder é o atual primeiro-ministro Hashim Thaçi, já indicava que não havia mais disposição política em se esperar por uma solução concertada com os sérvios. Apesar da forte oposição russa, crescia a expectativa de apoio por parte dos Estados Unidos e dos principais países europeus a uma declaração unilateral de independência, tendo em vista a crescente insatisfação popular com a lentidão na definição do estatuto final da província. O relatório final apresentado pela troika (tríade diplomática apontada pelo Grupo de Contato) ao Secretário-Geral das Nações Unidas em dezembro de 2007 indicava o fracasso das partes em alcançar um acordo e os riscos que isso poderia trazer para a estabilidade regional. O esgotamento das negociações abria o caminho para a declaração unilateral de independência, de modo que certos processos puderam ser previstos. A presença militar da NATO em Kosovo impediria uma reação militar de Belgrado, restringindo a atuação do governo sérvio ao boicote das instituições do novo Estado. Os Estados Unidos liderariam o reconhecimento da independência kosovar, conferindo alguma credibilidade à declaração. Já as Nações Unidas teriam sua ação limitada pelo impasse entre os membros permanentes do Conselho de Segurança acerca do reconhecimento. Contudo, a posição europeia permanecia uma incógnita. A impossibilidade de Bruxelas alcançar uma posição comum prejudicaria profundamente a posição da União Europeia como ator relevante no cenário regional, e este era, de fato, um cenário provável. Países como Espanha, Romênia, Chipre e Grécia se opunham ao reconhecimento de uma declaração unilateral, fora do âmbito de negociações da ONU, e isso gerava muita expectativa com relação à posição do bloco. Os fatos mostraram, entretanto, que ainda havia espaço para uma articulação política coerente. A aprovação da Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, a EULEX Kosovo, a 4 de Fevereiro, constituía um prenúncio de uma independência anunciada e a posição da UE enquanto bloco coeso relativamente à sua ação externa. Não obstante a impossibilidade de se alcançar uma posição comum relativamente ao reconhecimento, a União Europeia concentrou os seus esforços no sentido de auxiliar a criação de um Estado kosovar que fosse democrático, estável e próspero. Assim, logo em dezembro de 2007 o Conselho Europeu traçou os principais pontos de uma ampla missão civil e policial. No início de fevereiro, Peter Feith foi apontado Representante Especial da União Europeia para Kosovo (EUSR) além de Representante Civil Internacional (ICR), cuja função seria inicialmente supervisionar a implementação do plano Ahtisaari. A Declaração de Independência de Kosovo a 17 de

Fevereiro de 2008 veio alterar significativamente a concepção da UE no território. Logo após a Declaração da Independência, a 5 de março de 2008, a República de Kosovo foi oficialmente reconhecida por 26 soberanos estados-membros das Nações Unidas (Kosovo Assembly 2008). Dos 192 estados-membros das Nações Unidas, somente 98 reconheceram até ao final de 2012 a independência do território⁶⁷⁵. O Conselho de Segurança das Nações Unidas mantinha-se dividido nesse assunto. Dos cinco membros permanentes com direito de veto, três (os EUA, o Reino Unido e a França) reconheceram a declaração de independência. Entretanto, a República Popular da China expressou preocupação sobre as negociações, e a Rússia considerou a declaração como ilegal. Por ocasião da data, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, prometeu o apoio de Washington a um Kosovo "multiétnico, independente e democrático" numa mensagem de felicitações. "Os Estados Unidos seguirão apoiando um Kosovo multiétnico, independente e democrático em seus esforços para ter todo o espaço que merece enquanto membro pleno da comunidade de Estados", escreveu Obama na mensagem destinada ao então presidente kosovar, Fatmir Sejdiu, e divulgada pelo governo de Pristina. Contudo e mesmo após a Independência do Kosovo, o país continuava a representar o primeiro risco de instabilidade na Europa em 2008, segundo o relatório anual sobre a segurança, apresentado ao Congresso dos Estados Unidos, pelo diretor da Inteligência americana, Dennis Blair, não obstante a evolução positiva, principalmente a declaração de independência pacífica do Kosovo, a eleição de dirigentes pró-UE na Sérvia e as propostas de adesão à NATO apresentadas pela Croácia e pela Albânia.

A necessidade de uma missão da UE, mesmo após a Declaração da Independência era notória, não só para evitar um aprofundamento das divisões étnicas, sobretudo no Norte do território onde se concentra grande parte da população sérvia, mas ainda combater a corrupção endémica na justiça ou no sistema económico. E fazer frente às poderosas redes de tráfico de droga ou de seres humanos que atravessam o Kosovo em direção à Europa ocidental. Contudo a missão da União Europeia que teria como principal objetivo auxiliar as autoridades kosovares na construção de um Estado de Direito sustentável e funcional não alteraria a responsabilidade administrativa sobre Kosovo concedida à UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) em 1999 pela resolução 1244 do Conselho de Segurança. Os sucessores da

⁶⁷⁵ Em 28 de fevereiro de 2008, a Alemanha tornou-se o primeiro país a formalizar seu reconhecimento de Kosovo quando transformou seu escritório diplomático em Pristina para uma embaixada.

UNMIK seriam sempre as instituições de Kosovo, e não a EULEX, que actuaria a partir de convite do governo kosovar no auxílio ao processo de state-building. A missão europeia não seria mais do que uma parte da componente destinada à presença da UE no Kosovo pelo anteriormente rejeitado plano de Martti Ahtisaari. Na prática, e salvaguardando a declaração de 17 de Fevereiro, a EULEX teria uma capacidade efetiva de fiscalização e monitorização sobre as instituições democráticas de Pristina. Quanto à divisão na posição europeia sobre o Kosovo entre os 27 estados-membros é importante sublinhar que as diferentes posições nacionais não levaram à inação europeia. A aprovação da EULEX, apenas com a abstenção de Chipre, revelou uma posição europeia uniforme quanto ao Kosovo, não obstante a Espanha, a Grécia, Chipre, a Eslováquia e a Roménia não reconhecerem a independência do território. Neste sentido, pode dizer-se que a política externa europeia passou o teste do Kosovo, contornando habilmente as políticas externas nacionais (Rodrigues 2008, 91). Por outro lado, no quadro da União Europeia, a Alemanha, a França, e os demais países favoráveis, afirmaram desde logo que a Declaração da Independência unilateral por parte do Kosovo retratava uma situação ímpar no sistema internacional e tratava-se de um caso único devido aos fatos históricos, não havendo a possibilidade de criação de precedente legal. Ao mesmo tempo, argumentava-se, no seio da UE, que a resolução 1244 previa uma definição do estatuto final da província, o que foi impossibilitado pelo esgotamento das negociações. Assim, a colaboração com as instituições kosovares possibilitaria a consolidação da estabilidade regional. Contudo a Declaração de Independência por parte do Kosovo levantava também alguns problemas à UE, nomeadamente a posição de Belgrado (Balkan Insight 2008). Apesar de Boris Tadic, assumidamente pró UE, ter vencido a segunda volta das eleições presidenciais sérvias, a 3 de Fevereiro de 2008, a coligação governamental não resistiu ao impacto da declaração de independência no Kosovo e o governo, resultante de uma coligação entre os partidos de Boris Tadic e Vojislav Kostunica, foi incapaz de contornar as incompatibilidades internas sobre o futuro da Sérvia e de chegar a um compromisso entre a defesa absoluta da integridade territorial e da soberania do Estado e a integração europeia. Dessa forma, em maio do mesmo ano os eleitores sérvios foram novamente às urnas para eleições legislativas que se tornariam um claro referendo à política sérvia de integração europeia, cuja rejeição podia significar uma gradual aproximação a Moscovo. A surpreendente formação da coligação entre o Partido Democrático do Presidente Boris Tadic e o Partido Socialista, em Julho – dois partidos

com percursos históricos completamente antagônicos –, bem como a cooperação com o Tribunal de Haia na detenção de Radovan Karadzic⁶⁷⁶, confirmaram a opção europeia das elites sérvias. O Partido Socialista abdicou do programa imperialista sérvio de Slobodan Milosevic e, na sequência das últimas eleições, passou a apoiar a integração europeia, incluindo a exigência de Bruxelas na extradição dos principais criminosos de guerra. As opções por parte da Sérvia mostravam a determinação de Belgrado em acelerar a integração europeia, apesar de continuar discordar da presença da EULEX no Kosovo sem a aprovação prévia do Conselho de Segurança.

3.1.4. Conclusão

Depois de efetuada a análise aos antecedentes da missão, nomeadamente os interesses na sua projeção por parte dos estados membros, a existência de uma missão de preparação – a EUPT Kosovo, e a Declaração de Independência por parte do Kosovo, observa-se que a definição do tipo de ator não se apresenta clara. Relativamente ao reconhecimento, conseguimos efetivamente observar a aceitação da UE por parte dos restantes entidades, quer locais, quer internacionais a operar no terreno, quer relativamente aos objetivos e “interesses” da UE no território, quer na própria relação com as entidades do Kosovo depois da sua independência. Relativamente à autoridade, a UE através da sua missão precedente (EUPT Kosovo), preparou a sua atuação para uma missão judicial, policial e alfandegária no território, contudo como se pode observar mesmo após a declaração de independência por parte do Kosovo, a UE não teve até ao momento de projeção da sua missão uma base legal internacional de intervenção. Apesar da evidência da legitimidade de atuação, a legalidade permaneceu até 2008 um pouco “obscurecida pela Resolução 1244 do Conselho de Segurança. Relativamente ao terceiro, elemento em análise, a Autonomia, observa-se principalmente ao nível de competências e de capacidade de atuação, nomeadamente na aceitação por parte dos seus estados-membros na projeção da missão, mesmo entre aqueles que não reconheceram a independência do Kosovo, e na sua capacidade de adequar os objetivos da EULEX com as restantes instituições da UE, contudo essa autonomia não se verifica, ao nível das competências e da legitimidade que possam conferir como ator independente. Este dado ficou

⁶⁷⁶ A detenção de Radovan Karadzic ocorreu nas vésperas da reunião do Conselho Europeu dos Assuntos Gerais e de Relações Externas, ao mesmo tempo que a Sérvia anunciava o regresso dos representantes diplomáticos aos países europeus que tinham reconhecido a declaração unilateral do Kosovo

particularmente visível aquando da análise dos interesses dos quatro estados-membros em análise no território (França, Reino Unido, Alemanha e Itália), não se observando uma genuína distinção institucional, dado o cruzamento dos interesses dos estados-membros, com os interesses da UE no território, influenciando decisivamente o processo de tomada de decisão desta missão. Por último, relativamente à coesão observa-se uma similaridade ou compatibilidade dos objetivos básicos desta missão com aquilo que constituíram os antecedentes desta missão, observando-se mesmo um grau de consenso sobre as regras e os procedimentos utilizados. Podese observar no **quadro 17**, que só os critérios para *reconhecimento* e a *coesão* são totalmente preenchidos, verificando-se algumas fragilidades relativamente à *autonomia* e *autoridade*.

Quadro 17 – Verificação da Existência do ator

	Reconhecimento	Autoridade	Autonomia	Coesão
Aceitação	+	-	+	+
Competência	+	+	-	+
Legitimidade	+	-	-	+
Capacidade	+	-	+	+

Da análise efetuada observa-se ainda que os interesses na projeção da missão EULEX são de vários tipos. Em primeiro lugar, a segurança e a estabilidade da região constitui desde logo um interesses vital para toda a UE. Estes interesses comunitários na estabilização do território, proteção dos direitos das minorias e dos refugiados e da boa governação, da construção do estado de direito e de instituições judiciais, policiais e de controlo alfandegário demonstram interesses da UE benignos, humanitários e legítimos, consistindo fundamentalmente numa lógica indireta e no potencial atrativo da universalidade da cultura comunitária, dos valores políticos, e das suas políticas, apresentando-se como um jogo de soma positiva, em que, quer a UE, quer a outra parte ganharão. Estes interesses subjacentes a um ator de *soft power* são ainda mais legítimos quando, e no caso da UE, em relação ao Kosovo se observa que por detrás de interesses humanitários e de segurança existe também a vontade por parte da UE de Promoção do Respeito pelos direitos humanos, liberdade, democracia, igualdade, , segurança e justiça, ilustrando interesses ideológicos e normativos. Se os interesses

referidos, se inserem na categorização da UE como *soft power e normative power*, os interesses dos estados-membros analisados para a projeção da missão no Kosovo revelam também interesses nacionais, económicos e securitários, próprios dos estados-membros. De fato, observa-se que a estabilidade da região constitui também uma prioridade das agendas de segurança dos estados-membros, nomeadamente para Itália e para a Alemanha que devido à proximidade geográfica, a instabilidade nesta zona constitui uma ameaça direta aos respetivos países, refletindo o que Waltz referia quando afirmou que os estados se equilibram uns aos outros ou se aliam ao mais forte (*bandwagoning*) dependendo da estrutura do sistema tentando maximizar a sua própria segurança, “*porque na anarquia a segurança é o fim mais importante*” (Waltz 2002, 175). Subjacente às questões de segurança, observa-se ainda interesses económicos por parte dos estados-membros nesta região. Sendo a “*arma económica, por excelência, a arma dos países fortes.*” (Carr 2001, 170), as ajudas económicas constituem o instrumento visível de coerção por parte da UE, e os estados-membros maiores, encontram-se melhor posicionados para controlar não só o acesso aos mercados, como também as ajudas aos estados em dificuldade. Na verdade, observa-se que o poder económico, constitui nesta primeira análise uma importante ferramenta de *hard power* da UE, retratando interesses diversos como ilustra o **quadro 18**.

Quadro 18 – Definição do tipo de ator

Modelo Teórico	Interesses
A UE como <i>soft power</i>	Benignos, carismáticos e legítimos
A UE como <i>hard power</i>	Económicos e Securitários
A UE como <i>normative power</i>	Promoção do Respeito pelos direitos humanos, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Direito, segurança e justiça

3.2. Análise da Missão EULEX Kosovo

3.2.1. Estratégia da EULEX

A Estratégia Europeia de Segurança estabeleceu a “*criação de Segurança na vizinhança*” como um objetivo estratégico para a UE (Conselho Europeu 2003, 8). A projeção da EULEX, tal como todas as missões desenvolvidas pela UE no âmbito da PCSD, fazem parte da estratégia global da UE e constituem uma das partes de uma estratégia integral para um país específico ou região, evidenciando a coesão da UE. Nos casos em que a UE opta pela projeção de uma missão no âmbito da sua PCSD, ela fará parte integrante dos seus objetivos globais para a região, mas com instrumentos apropriados para atender a necessidades mais vastas (Rynning 2003, 483). A opção por uma estratégia integrada, com diversos instrumentos tem limitado o próprio risco das missões PCSD não se concertarem com o envolvimento global da UE para um determinado país ou região. Além disso, a opção por uma estratégia global tem permitido às próprias missões da PCSD não serem entendidas como a atividade da UE num numa região afetada por um conflito específico, e reduzir as expectativas relativamente à resolução do conflito por parte da UE. A estratégia de articulação de vários instrumentos diferenciados parece ser a opção que a UE tem vindo a aplicar. O processo de desenvolvimento de estratégias para um país, numa fase inicial e depois a avaliação do papel que uma missão PCSD poderá desempenhar no cumprimento dos objetivos globais da UE, tem correspondido à ação externa da UE. Assim também permite que decisão da UE pela projeção de uma missão PCSD seja sempre articulada com a sua visão anterior para a região.

No que concerne ao caso de estudo em análise, o Kosovo insere-se na Estratégia Global da UE para Balcãs Ocidentais, e integra-se no processo de alargamento tendo em vista a sua futura adesão à União Europeia (UE), mas devem ainda ser superadas várias fases do processo europeu (Cadier 2011, 5). A UE comprometeu-se a definir com os países desta região um quadro político adaptado na sequência do Processo de Estabilização e de Associação e do acompanhamento da Agenda de Salónica⁶⁷⁷. A perspectiva europeia constitui um incentivo poderoso para a

⁶⁷⁷ A “Agenda de Salónica”, adoptada na Cimeira UE-Balcãs Ocidentais a 16 Junho de 2003, reiterou a perspectiva europeia dos países dos Balcãs Ocidentais, declarando-os “potenciais candidatos”. O Processo de Estabilização e Associação – política da UE para a região, formulada em 1999 – constitui o quadro das relações com estes países durante todo o percurso até à sua futura adesão. Também no Conselho Europeu de Dezembro de 2006, os Chefes de Estado e de Governo tiveram um debate de fundo, que

reforma política e económica, para a região, constituindo mesmo o seu principal instrumento de *poder*. O reforço da política da UE para a região, especialmente nos domínios de interesse mútuo em que se verifica uma forte procura por parte da população da região, como é o caso da justiça, da liberdade e da segurança, foram compreendidos como o melhor meio para alcançar os objetivos comunitários, com a respetiva credibilidade necessária ao processo e a redução dos riscos políticos. É dentro deste quadro alargado que a Comissão Europeia, através do seu Comunicado, *Os Balcãs Ocidentais rumo à UE: consolidação da estabilidade e aumento da prosperidade*, de 2006 reafirmou que *a Comissão continuará a apoiar a estabilização da região, tanto através do Processo de Estabilização e de Associação como da sua contribuição para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e do apoio às acções da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) na região* (Comissão das Comunidades Europeias 2006, 2). Através destas palavras compreende-se que a estratégia da UE para o Kosovo não se poderia resumir somente aos Acordos de Estabilização e de Associação e medidas comerciais autónomas, pois, e apesar de constituírem um motor poderoso para a integração comercial, o desenvolvimento económico, a reforma interna e a aproximação em relação à UE, o Kosovo necessitava para retirar o máximo partido deste quadro, de prosseguir a reestruturação das suas instituições de Estado de Direito (Pond 2008, 99). Desta forma e ainda em 2006, a UE decide, como vimos, estabelecer uma Equipa de Planeamento da União Europeia (EUPT Kosovo) tendo em vista uma eventual operação de gestão de crises da UE no Kosovo coordenada com a estrutura do Processo de Estabilização e de Associação, que constituía o quadro estratégico da política da UE para a região dos Balcãs Ocidentais, estando os seus instrumentos abertos ao Kosovo, designadamente a Parceria Europeia, o diálogo político e técnico no âmbito do Mecanismo de Acompanhamento do PEA, especialmente no tocante às normas no domínio do Estado de Direito, e bem assim os programas comunitários de assistência nesta matéria. Este programa comunitário viria também ele a sofrer alterações através da introdução do Instrumento de Assistência Pré-Adesão, a Julho de 2006 proporcionando uma assistência aos países envolvidos num processo de adesão à União Europeia (UE) para o período 2007-2013. O objetivo

resultou num consenso renovado sobre o Alargamento, com base no documento de estratégia da Comissão, que incluiu um relatório especial sobre a capacidade de integração. Esse novo consenso baseia-se na estratégia dos “3 c” (consolidação, condicionalidade e comunicação) e pretendeu ter em conta o valor estratégico do Alargamento e as necessidades da própria União, designadamente assegurar o seu funcionamento adequado. O Conselho Europeu confirmou os compromissos da União para com os países que estão no processo de alargamento, concretamente o seu empenho nas negociações de adesão em curso (Croácia e Turquia) e a perspectiva europeia dos Balcãs Ocidentais.

do IPA é, pois, tornar a ajuda mais eficaz e coerente, inserindo-a num quadro único para o reforço da capacidade institucional, da cooperação transfronteiriça, do desenvolvimento económico e social e do desenvolvimento rural (Conselho da União Europeia 2006)⁶⁷⁸. A prioridade para o Kosovo, segundo este instrumento comunitário seria o cumprimento dos critérios políticos da UE e a consolidação da organização institucional, administrativa e judiciária do Kosovo, incluindo o combate à corrupção, a proteção dos direitos humanos e dos direitos dos sérvios e das minorias, e a promoção de atividades da sociedade civil. No âmbito dos critérios económicos, o programa prestaria, ainda, apoio ao desenvolvimento da economia do Kosovo e à melhoria sustentável do clima socioeconómico de todas as comunidades, ajudando à introdução e aplicação do acervo europeu em certas áreas, nomeadamente relacionadas com liberdade, segurança e justiça (Comissão das Comunidades Europeias 2009, 9).

A definição desta abordagem global da UE parece ser o próprio suporte da Divisão de Planeamento e Gestão de Crises (*Crisis Management and Planning Division – CMPD*) que tem sido adoptada pelos estados-membros. De acordo com as conclusões do Conselho de Julho de 2012 sobre a PCSD

The Council emphasizes that the focus and impact of such operational engagement is enhanced when it is embedded in an overarching strategy [...] This allows for a comprehensive approach that makes full use of the role of the High Representative who is also one of the Vice Presidents of the European Commission, and that mobilizes the different tools at the EU's disposal in close interaction with the Member States to achieve the EU's objectives, in close cooperation with other international actors and making optimal use of scarce resources. The Council looks forward to the development of a joint communication on the comprehensive approach by the European Commission and the High Representative. The Council underlines the importance of CSDP as an essential element for such a comprehensive approach. In this context, the Council notes the ongoing revision of crisis management procedures aimed at accelerating and improving the effectiveness of CSDP planning, decision-making, execution and evaluation, keeping Member States involved throughout the process. The Council looks forward to concrete proposals on this revision by the end of the year. Furthermore, existing financial rules and procedures could be examined in order to better reflect the operational needs of CSDP

A aplicação deste quadro político integrado exigiu contudo esforços suplementares para superar as etapas finais necessárias para a estabilidade e a

⁶⁷⁸ Segundo este documento, o IPA deveria “continuar a apoiar os esforços destes países em termos de reforço das instituições democráticas e do Estado de Direito, de reforma da administração pública, de reformas económicas, desrespeito pelos direitos humanos e das minorias, de promoção da igualdade entre os sexos, de apoio ao desenvolvimento da sociedade civil, à promoção da cooperação regional e à reconciliação e reconstrução, bem como de contribuição para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza nesses países; essa assistência [deveria], por conseguinte, ser orientada para o apoio a uma vasta gama de medidas de desenvolvimento institucional. (Conselho da União Europeia, 2006. Para. 13).

prosperidade da região. A estratégia da missão EULEX Kosovo não negligenciou a estratégia global da UE para a região e vem de certa forma complementar os objetivos de assistência ao Kosovo e de ajuda às instituições do Estado de Direito, assegurando o desenvolvimento de padrões democráticos. Quanto à presença da UE, há quatro instituições no terreno. De todos os atores europeus presentes no Kosovo, a longo prazo, o Gabinete de Ligação da Comissão Europeia (*European Commission Liaison Office – ECLO*) talvez seja mesmo o mais importante, uma vez que supervisiona todo o desenvolvimento da estrutura europeia, através de parcerias, aconselhamentos, diálogo técnico e político com as autoridades kosovares, bem como através do apoio financeiro e outra assistência com o objectivo de coordenação da estrutura e da estratégia global. O ECLO, totalmente operacional desde 2008, depois de assumir as responsabilidades de implementação da assistência da Agência Europeia para a Reconstrução (*European Agency for Reconstruction – EAR*), procura ainda obter apoio para o reforço das instituições, o desenvolvimento da economia e o cumprimento dos princípios europeus por parte do Governo kosovar. No fundo, apoia o processo de estabilização e de associação, criado pela UE e no qual o Kosovo participa. Por último, o *International Civilian Representative (ICR)*, cujo responsável é também o Representante Especial da UE (REUE) instituído pelo Conselho Europeu, aconselha e apoia o Governo do Kosovo no processo político de futura integração na Europa e é responsável pela coordenação da presença da UE, contribuindo para o desenvolvimento e consolidação do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais no território. Tem ainda, como função supervisionar o cumprimento do acordo sobre o estatuto do Kosovo concebido por Martti Ahtisaari. O ICR/REUE tem de facto a dupla função de ser o Representante Civil Internacional no Kosovo e o Representante Especial da UE. Em Fevereiro de 2008, foi nomeado para esta função o Diplomata holandês Pieter Feith⁶⁷⁹, que permaneceu em funções até fevereiro de 2012⁶⁸⁰, tendo sido substituído por Samuel Zbogar pelo período compreendido entre 1 de fevereiro de 2012 e 30 de junho de 2013⁶⁸¹. Contudo o Conselho, mesmo após a substituição de Pieter Feith entendeu que os poderes e as atribuições do REUE e do Chefe da Representação da União Europeia em Pristina deveriam continuar investidos na mesma pessoa. O Mandato do

⁶⁷⁹ Antes desta nomeação, Pieter Feith tinha já pertencido à equipa de Javier Solana, como AR/SG e tinha já sido também Comandantes das Operações Cíveis da UE para todas as operações de gestão de crises civis da UE.

⁶⁸⁰ Acção Comum 2008/123/PESC do Conselho, de 4 de Fevereiro de 2008, que nomeia um Representante Especial da União Europeia no Kosovo Acção Comum 2009/137/PESC do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2009, que prorroga o mandato do Representante Especial da União Europeia no Kosovo .

⁶⁸¹ Decisão 2012/39/PESC do Conselho, de 25 de janeiro de 2012, que nomeia o Representante Especial da União Europeia no Kosovo Jornal Oficial nº L 023 de 26/01/2012, pp. 5-8.

Representante Civil Internacional para o Kosovo deriva da Proposta do Plano Ahhtisaari e do International Steering Group. Este último grupo composto apenas pelos países que reconhecem o Kosovo e está legitimado pelo convite explícito de uma presença civil internacional constante na Declaração de Independência do Kosovo. O seu mandato como Representante Especial da UEO facto de o ICR ser mandatado pelo International Steering Group (ISG), gera por si só alguns problemas. Enquanto a UE tem uma posição neutral face à independência do Kosovo (devido à recusa de cinco estados-membros em reconhecer o Estado kosovar: Espanha, Roménia, Eslováquia, Grécia e Chipre), o ISG compreende apenas os estados europeus que reconheceram a independência do Kosovo (EurActiv 2008). Esta dupla função inicialmente do ICR/REUE e mais recentemente do Chefe da Representação do ECLO reflete a forma criativa da UE evitar divergências internas e criar um impasse na política da UE. Mas também evidencia algo mais importante a abordagem global que a UE têm para o Kosovo com instrumentos diferenciados que deverão ser sempre articulados e a coordenação entre o Conselho e a Comissão, a fim de garantir a sua compatibilidade com outras atividades relevantes que são da competência Global da União e fazem parte dos objectivos estratégicos da UE para os Balcãs⁶⁸². A missão da EU no âmbito do Estado de direito complementa o marco estratégico do processo de estabilização e associação, constituindo um elemento determinante para garantir a estabilidade geral da região dos Balcãs. Na realidade, através deste processo, a EU planeou, junto com a comunidade internacional, uma operação de reconstrução pós-conflito (W. Koeth 2010).

A estratégia delineada para esta missão foi baseada nas necessidades de segurança e estabilização, mas também na própria estratégia global da UE para a sua afirmação enquanto *actorness* na sua própria área de influência. De referir ainda que a estratégia delineada contou com a aprendizagem das missões civis de gestão de crises projetadas pela UE na Bósnia Herzegovina e na Macedónia, e do *locus* que estas missões já tinham fornecido para o aperfeiçoamento da conceptualização da gestão civil de crises por parte da UE, nos países da Ex-Jugoslávia. Estas missões policiais tiveram, tal como a EULEX Kosovo, uma base política explícita alicerçada nas Conclusões do Conselho de Santa Maria da Feira (Conselho Europeu 2000) e nas quatro áreas prioritárias identificadas para a atuação civil da UE na gestão de crises,

⁶⁸² A este respeito é importante também referir que também o Tratado de Lisboa criou uma dupla função entre estas duas instituições, Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e Vice-Presidente da Comissão.

enquadradas com o reforço do estado de direito e da administração civil, num campo basicamente policial, e da segurança humana, na qual a UE poderá de fato dar um contributo distintivo para a segurança global, refletindo os princípios e valores que pretende promover⁶⁸³. Da análise da estratégia da EULEX podemos sublinhar que se trata de uma estratégia global na área do Estado de Direito em que as expectativas eram bastante elevadas para todos os domínios (Cierco e Reis, 2013). Desta análise sublinhe-se também que esta estratégia delineada para esta missão pressupõe em primeira instância o trabalho conjunto e articulado com os atores locais, mas também com as demais organizações internacionais a operar na construção do Estado do Direito no Kosovo. Esta envergadura, deve responder, por um lado aos objectivos específicos determinados para garantir a estabilidade no Kosovo, e propiciar o processo de estabilização e associação que deveria conduzir a formar parte da EU no futuro, e por outro lado, o objectivo geral de garantir a estabilidade na região.

3.2.2. *Mandato*

A 4 de Fevereiro de 2008, atendendo à falta de acordo pelo Conselho de Segurança e apoiando-se na Resolução 1244, o Conselho da UE aprovou as seguintes Ações Comuns:

- A Ação comum 2008/123/PESC⁶⁸⁴ de nomeação de um REUE para o Kosovo, o diplomata holandês Pieter Feith⁶⁸⁵, conferindo-lhe as competências e faculdades do futuro representante civil internacional. O seu Mandato está centrado na consecução dos objectivos políticos da EU para o Kosovo, entre as quais se incluem “a consolidação dos da estabilidade na região e a execução de um plano que defina o futuro estatuto do Kosovo”, com a finalidade de garantir a estabilidade e conseguir um Kosovo “comprometido com o Estado de Direito e a proteção das minorias e do património cultural e religioso” (Conselho da União Europeia 2008)⁶⁸⁶

⁶⁸³ Sobre esta questão ver Glasius, M. E Kaldor, M. 2006. *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, by: Marlies Glasius and Mary Kaldor (eds.), London and New York: Routledge.

⁶⁸⁴ Art. 1º. da Ação Comum 2008/123/PESC do conselho de 4 de Fevereiro de 2008, pela qual se nomeia o Representante Especial da EU para o Kosovo até 28 de Fevereiro de 2009. JO L 42/88-91, de 16 de Fevereiro de 2008

⁶⁸⁵ Tendo como base jurídica prévia a acção comum 2006/623/PESC de estabelecimento da equipa de preparação para uma missão civil internacional no Kosovo, incluindo a componente da REUE (Equipa de preparação MCI/REUE)

⁶⁸⁶ *Ibid.*, Art. 2º.

- Em segundo lugar, o Conselho aprovou a Ação Comum 2008/124/PESC⁶⁸⁷ que estabelecia a missão PCSD para o Estado de Direito, com a denominação EULEX Kosovo. A aprovação desta Ação apoiou-se também na Resolução 1244 do CSNU e na Ação comum 2006/304/PESC que havia estabelecido a equipa de planeamento da UE para uma possível operação de gestão de crises no âmbito do Estado de Direito. Em circunstâncias normais, esta missão deveria substituir, por um período de transição de 120 dias, as forças da ONU (UNMIK) destacadas no Kosovo (Conselho da União Europeia 2008).

Segundo o mandato estabelecido pela Ação comum 2008/124/PESC, a missão inclui uma componente de policiamento, uma componente de justiça e uma componente aduaneira, estando todas elas sob a tutela dos serviços e ministérios relevantes. Em concreto, a missão *assiste as instituições, as autoridades judiciais e os corpos e forças de segurança do Kosovo para a sua viabilidade e responsabilização, assim como no desenvolvimento e fortalecimento de um sistema judicial independente e multiétnico, velando para que as ditas instituições adiram às normas internacionalmente conhecidas e as melhores práticas europeias*⁶⁸⁸.

O mandato da missão traduzido na Ação Comum, enumera várias missões horizontalmente definidas, para as três componentes. A EULEX deverá segundo o mandato *assegurar que os casos de crimes de guerra, terrorismo, criminalidade organizada, corrupção, crimes inter-étnicos, crimes económicos/financeiros e outros crimes graves sejam objecto, de forma adequada, de investigação, de ação penal e de julgamento, com a devida execução das sentenças correspondentes, em conformidade com a legislação aplicável [...] contribuindo para a cooperação e coordenação ao longo de todo o processo judicial, particularmente no domínio da criminalidade organizada; bem como contribuir para a luta contra a corrupção, fraude e crime organizado*. A execução deste mandato deveria realizar-se em plena cooperação com os programas de assistência da Comissão Europeia que *desempenhara o seu mandato por meio de supervisão, tutória, e acessória, ao mesmo tempo que conserva*

⁶⁸⁷ Ação comum 2008/124/PESC, do Conselho de 4 de Fevereiro de 2008 sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, EULEX Kosovo, JO L 42/9, de 16 de Fevereiro de 2008

. Esta Ação foi aprovada pelo procedimento de abstenção construtiva, dado que todos os Estados membros a aprovaram por unanimidade, excepto o Chipre que se absteve por razões óbvias, dado que a parte norte do país se auto proclamou como estado independente a 15 de Novembro de 1983, com o Nome de República Turca do Norte do Chipre.

⁶⁸⁸ Art.2º da Ação Comum 2008/124/PESC, citada. É a primeira vez que uma ação comum de estabelecimento de uma missão PCSD utiliza o conceito “mandato” em vez de “objectivos” usado de modo habitual na ações comuns que regulam as procedentes missões PCSD.

*determinadas responsabilidades executivas*⁶⁸⁹. Para o cumprimento deste mandato, a ação estabelece também as funções da missão, entre elas: a supervisão, tutela e acessória na relação entre as instituições competentes do Kosovo em todas as áreas relacionadas com a supremacia da lei, interpretada no seu sentido mais abrangente, conservando ao mesmo tempo determinadas competências executivas. Em boa verdade, o mandato a EULEX consagrado na Ação Comum, é bastante semelhante às disposições previstas no plano Ahtisaari acerca da missão de estado de Direito que a UE deveria implementar no território. Mas a EULEX tem um mandato mais robusto sob a Ação comum do que aquilo que havia sido delineado pelo Plano Ahtisaari. O próprio mandato da EULEX poder-se-á dizer que tem um carácter geral para que a missão possa ainda assumir outras responsabilidades, de forma independente ou no apoio às autoridades do Kosovo. De fato, a existência de uma importante cláusula geral de reserva de missões residuais, ambas de natureza executiva e não executiva não havia sido prevista no Plano Ahtisaari. A Ação Comum estipula que a EULEX Kosovo pode *assumir outras responsabilidades, independentemente ou em apoio às autoridades competentes do Kosovo, [a fim de] assegurar a manutenção e a promoção do Estado de direito, da ordem pública e da segurança*. Esta disposição pode ser interpretada da seguinte forma: as possíveis missões executivas adicionais podem ser englobadas nas missões de monitorização, orientação e assessoria, ou através das autoridades do Kosovo. Presumivelmente, esta cláusula foi adicionada para evitar ter que alterar a mandato da missão, dadas as dificuldades que pudessem surgir, a fim de chegar a um acordo a este respeito (Spernbauer 2010, 16). É interessante notar que o mandato executivo da missão se encontra um pouco encoberto dentro da enumeração das tarefas operacionais da missão. A Ação Comum apenas refere como poderes executivos, o acompanhamento, a orientação e aconselhamento das instituições do Kosovo competentes sobre todos os domínios relacionados com Estado de direito (incluindo o serviço aduaneiro). Indiscutivelmente que uma mera análise textual do mandato, parece levar à conclusão que os seus poderes executivos se inserem fundamentalmente na assistência às instituições judiciais e policiais do Kosovo, relativamente ao seu progresso. Além disso a EULEX Kosovo tem o poder de modificar ou anular decisões operacionais tomadas pelas autoridades competentes do Kosovo, em consulta com autoridades civis internacionais relevantes no Kosovo, no caso que se prove que as

⁶⁸⁹ Ibidem.

mesmas são necessárias para a “*manutenção e promoção do Estado de Direito, a ordem pública e segurança*”. No entanto, dada a ambiguidade do estatuto internacional do Kosovo no momento da adoção da Ação Comum, no início de fevereiro de 2008 – as próprias “autoridades civis internacionais relevantes”, a quem a consulta deveria ser realizada não eram muito claras. Por um lado, a possibilidade de modificar ou anular decisões operacionais parece referir-se aos poderes que o Representante Especial do Conselho de Segurança da ONU Secretário-Geral (RESG) como chefe da UNMIK sob Resolução 1244 (1999) Mas e enquanto a Resolução permanece em vigor, o exercício destes poderes pelo Representante Especial na prática eram consideravelmente limitados, devido à limitação do âmbito da UNMIK a determinados competências residuais. Por outro lado, o Plano Ahtisaari previu como a mais alta autoridade civil o Representante Civil Internacional (ICR), atuando também como REUE, e este possui de fato poderes executivos. Em qualquer caso, esta obrigação de consulta da EULEX parece sugerir que a missão europeia apesar de ter responsabilidade operacional completa no domínio do Estado de direito - não seria, definitivamente, a maior autoridade civil nesta área. Esta é mais uma clara indicação de que seria incorreto falar de uma substituição da UNMIK por parte da EULEX em termos de administração de um território. No cumprimento das suas atribuições, a EULEX teria de “garantir que todas as suas atividades respeitariam normas internacionais relativos aos direitos humanos e a igualdade de género⁶⁹⁰”.

3.2.3. Missão e Objectivos

Em vários documentos importantes a Missão EULEX Kosovo tem sido definida pela UE como uma missão de gestão de crises, e esta é, de fato, é uma das tipologias das operações enunciadas no Tratado da União Europeia e no Tratado de Lisboa⁶⁹¹. Em termos gerais, fazendo referência a um número significativo, porém recente, da

⁶⁹⁰ A formulação ampla de "normas internacionais" é uma técnica para evitar a referência a documentos de outros organismos internacionais, quando na verdade os "padrões internacionais" referidas são, na prática, e principalmente, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Resolução do CSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança

⁶⁹¹ As «missões de Petersberg» fazem parte integrante da Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD). Foram incluídas expressamente no Tratado da União Europeia (art.17.º). O Tratado de Lisboa (art. 42.º do TUE) vem completar o leque de missões que podem ser levadas a cabo em nome da União Europeia (UE), abrangendo agora:

- missões humanitárias ou de evacuação dos cidadãos nacionais;
- missões de prevenção de conflitos e as missões de manutenção da paz;
- missões de forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz;
- ações conjuntas em matéria de desarmamento;
- missões de aconselhamento e assistência em matéria militar;
- operações de estabilização no termo dos conflitos.

prática dentro da UE, a principal figura deste tipo de operações é muito similar às características das tradicionais operações de manutenção de paz⁶⁹². Desta forma, a própria tipologia de gestão civil de crises enquadra-se na Reforma do Sector de Segurança (*Security Sector Reform – SSR*)⁶⁹³, não obstante a falta de enquadramento normativo dos tratados desta tipologia de missão civil de gestão de crises⁶⁹⁴ (Keukeleire e Thiers, *EULEX Kosovo: Walking a Thin Line, Aiming for the Rule of Law* 2010, 355). De facto a estratégia delineada para a EULEX Kosovo, corresponde a uma missão de Reforma do Sector de Segurança e uma missão de construção de paz (*peacebuilding*)⁶⁹⁵. Na verdade, o Tratado de Lisboa não incorporou, como referimos, a conceptualização de missões no âmbito da Reforma do Sector de Segurança, contudo de forma a refletir esta nova tipologia de missões incluiu no seu art. 43º (1) “operações de estabilização no termo dos conflitos”. A categorização precisa da EULEX Kosovo não é muito simples, acima de tudo porque constitui uma missão ímpar em vários domínios e no nível de ambição civil da PCSD. Em primeiro pode-se assinalar a sua dimensão.

Relativamente à missão da EULEX, poder-se-á afirmar que a missão precedente da EUPT Kosovo permitiu uma estimativa realista da força necessária para a obtenção dos objectivos aos quais a EULEX se propunha. Em segundo, como teremos oportunidade de observar, o mandato da EULEX é bastante vasto e de várias formas sem precedente no contexto das missões civis da PCSD. Na verdade, a EULEX é a primeira missão completamente integrada de Estado de direito através das áreas (civil e criminal) da justiça, polícia e serviços alfandegários e a primeira missão civil da UE mandatada não só para as missões tradicionais de monitorização, gestão e

⁶⁹² Sobre as relações entre as operações de manutenção de paz da ONU e operações similares por parte de organizações regionais ver: (McCoubrey & Morris, 2000) (Dellbruck, 2005) (Sitkowski, 2006)

⁶⁹³ A noção de Reforma do Sector de Segurança tornou-se nos últimos anos um dos principais conceitos entre os atores internacionais envolvidos na reconstrução pós-conflito, mas só recentemente foi adoptado nos discursos oficiais das relações externas da UE a par da aquisição de conhecimento e competências que a transformação das instituições de segurança desempenham um papel de extrema importância para a segurança interna e externa de regiões pós-conflito, e que de fato esta reforma constitui um pré-requisito para a estabilidade a longo prazo e para a prosperidade do país. Ver sobre esta temática Clingendael Institute, ‘To-towards a Better Practice Framework in SSR: Broadening the Debate’ International Alert Occasional Paper(2002). Para uma visão sobre a evolução do conceito ver: A. Bailes, ‘Introduction: The EU and Security Sector Reform,’ in P. Fluri and D. Spence (eds.), *The European Union and Security Sector Reform* (London, Harper 2008). As instituições de segurança referidas são aquelas “which have authority to use, or to order the use of force, or threat of force, to protect the state and its citizen, as well as those civil structures that are responsible for their management or oversight” See D. Bleas, ‘NATO and the EU within the Western Balkans: Partners or Rivals in Security Sector Reform?’ The concept of transformation and reform of this system is correspondingly large. Yet, it is used by the OECD-DAC on which both the Council (Secretariat) and the European Commission in their respective concept papers on SSR draw upon. See Development Assistance Committee (DAC), ‘Security System Reform and Governance, Policy and Practice’ in Guidelines and Reference Series (OECD, 2004). See also European Commission, ‘A Concept for European Community Support for Security System Reform’, COM(2006) 253 final, and see Council of the European Union, ‘EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)’, Brussels, 13 October 2005

⁶⁹⁴ O termo Gestão civil de crises é de fato uma conceptualização europeia e sem paralelo no léxico de outras organizações internacionais, nomeadamente a ONU ou a OSCE. A sua semântica denota uma clara preferência por instrumentos não militares.

⁶⁹⁵ A semântica de operação de construção de paz pós conflito emergiu da segunda geração das operações de manutenção de paz das Nações Unidas e viria a ser adoptada pelo SGNU em 1992, na “Agenda para a Paz

aconselhamento mas também missões mais delicadas. Além disso, a EULEX, é a primeira missão da PESD a incluir o controlo alfandegário.⁶⁹⁶

Por último, dada a sua dimensão e consequentemente os requisitos de gestão no terreno, a EULEX centralizou em Pristina, um número relevante de funções que incluem a programação, aquisição, pessoal, o treino e as melhores práticas, direitos humanos e políticas de género, a unidade anti-corrupção e os organismos responsáveis pela comunicação e pela ligação com a sociedade civil e com as ONG's. As unidades encarregadas do pessoal e da sua formação têm tido um papel crucial na seleção das centenas de funcionários (G. Grevi 2009, 358)⁶⁹⁷

No único documento oficial da missão, encontra-se definido o programa de atividades e a contribuição da missão para a realização dos objetivos estratégicos da UE⁶⁹⁸ que dizem respeito a todas as áreas da construção de um Estado de Direito, nomeadamente, a Judicial, Policial e Alfandegária. Da Estratégia delineada resultaram seis metas principais:

1. Auxiliar as instituições de Estado de Direito do Kosovo a alcançar progressos relativamente à sua sustentabilidade;
2. Auxiliar as instituições de Estado de Direito a alcançar progressos relativamente à sua própria responsabilização;
3. Auxiliar as instituições de Estado de Direito do Kosovo no seu desenvolvimento como instituições multi-étnicas;
4. Assistência às instituições de Estado de Direito do Kosovo para garantir que as mesmas se encontram libertas da interferência política;
5. Assistência às instituições de Estado de Direito do Kosovo para garantir que as normas reconhecidas internacionalmente são aplicadas;
6. Assistência às instituições de Estado de Direito do Kosovo para assegurar e promover as melhores práticas europeias (EULEX 2012, 6)

Estas metas deveriam ser alcançadas através dos oito objetivos delineados para a missão:

⁶⁹⁶ Isto é uma dimensão chave do trabalho do EULEX, dado que aproximadamente dois terços das receitas do Kosovo ainda advém do controlo alfandegário.

⁶⁹⁷ Com vista a assegurar uma melhor conexão entre Bruxelas e o teatro de operações, algum pessoal de EULEX também foi colocado no Civilian Planning and Conduct Capability in the Council Secretariat

⁶⁹⁸ EULEX. EULEX Programme Strategy. Bruxelas: EULEX http://www.csfederalismo.it/images/stories/PESD/eulex-kosovo/eulex_programme-strategy.pdf [acedido em 2 de Fevereiro de 2011].

1. Acompanhar, orientar e aconselhar as instituições competentes do Kosovo em relação à todas as áreas do amplo campo do Estado de Direito (Monitor, mentor and advise – MMA).
2. Garantir a implementação e promoção do Estado de Direito, a ordem pública e segurança.
3. Ajudar a garantir que todos os serviços do estado de Direito no Kosovo são livres de interferência política.
4. Garantir que todos os casos de crimes de guerra, terrorismo, crime organizado, corrupção, crimes inter-étnicos, crimes económicos / financeiros e outros crimes graves, bem como questões de propriedade sejam devidamente investigados, processados, perante tribunais de acordo com a legislação aplicável.
5. Contribuir no fortalecimento da cooperação e coordenação em todo o processo judicial, especialmente na área do crime organizado.
6. Contribuir na luta contra crimes de fraude, corrupção e financeiros.
7. Contribuir na implementação da Estratégia Anti-Corrupção do Kosovo e do Plano de Ação de Combate à Corrupção.
8. Garantir que todas as atividades relativas aos direitos humanos e à igualdade de género se coadunam com os padrões internacionais.

Com base na missão e nos objetivos, a EULEX projetou uma série de atividades do programa para os monitores e conselheiros de cada componente do Estado de Direito (Judicial, Polícia, Alfândegas). Além disso, foram projetadas várias medidas de desempenho ou indicadores para cada atividade de acompanhamento, para orientar os membros da EULEX na avaliação do desempenho de forma quantitativa ou qualitativa. Finalmente, foi também concebido um questionário com base nos indicadores destinado a estruturar toda a informação. O Gabinete do Programa EULEX, concebeu um sistema de coordenação de atividades de acompanhamento, através do domínio do Estado de Direito, em três áreas: definição de atividades de monitorização de campo; as medidas de ajustamento e do desempenho ou indicadores; e questionários, concebido para obter o maior número de informações. Este amplo quadro foi definido para todas as atividades da equipa EULEX. Com este sistema pretendia-se identificar as medidas apropriadas do desempenho e verificar se as várias instituições do estado de

direito estavam a atingir os níveis desejados de desempenho. Desta forma a estratégia delineada para a missão EULEX não foi feita numa base *ad hoc* nem tão pouco de forma conjuntural, pode mesmo dizer-se que beneficiou do conhecimento da Equipa de planeamento anterior à projeção da Missão, tal como da existência de interesses por parte da UE, e particularmente de alguns estados-membros para que a mesma constituísse um caso de sucesso para a UE e emulação para outras missões de Estado de Direito e Policiais que viessem a ser projetadas por parte da UE (Sabovic 2009, 116).

Enquanto a missão e os objetivos se apresentam como estáticos e são definidos logo na fase embrionária da projeção de uma missão, a programação das atividades que levará á obtenção desses objetivos e ao alcance da estratégia delineada é um exercício contínuo que é realizado ao longo da missão e permitirá a missão a sua adaptação, reorientação e mesmo modificação das atividades do programa inicialmente previstas, bem como a adaptação ou a introdução de novos elementos.

3.2.4. Compromisso Operacional

Depois da Ação Comum ter definido o Mandato específico para esta missão, foi dado seguimento através da realização do planeamento e da aprovação do OPLAN, só faltava que o Conselho colocasse em marcha a operação, Deste modo, a fase operacional deveria iniciar-se aquando da transferência da autoridade da UNMIK, ocorrido o período de transição de 120 dias. Durante este tempo o chefe da missão poderia ordenar à equipa de planeamento que levasse a cabo as atividades necessárias para que esta missão fosse plenamente operacional no dia da transferência de autoridade. A EULEX seria declarada operacional em Abril de 2009.

Para esta missão estava prevista a participação de todos os Estados membros da EU, à exceção do Chipre. Por, outro lado, a Ação Comum também regulou a possibilidade de convidar estados terceiros a contribuir na missão, sempre e quando assumam os gastos de pessoal que enviem, incluindo, vencimentos, alojamento, e gastos de viagens para a zona, assim como a sua contribuição para os custos de funcionamento da missão. Como em qualquer outra missão civil ou militar, a contribuição de estados terceiros, em caso de existirem e serem aceites pelo COPS, será gerida através do Comité de Contribuintes (CDC) e estes estados terão os mesmos direitos e as mesmas obrigações que os Estados Membros em relação com a gestão

diária da missão. Para regulamentar esta participação deveria celebrar-se previamente um acordo internacional, excepto em caso de que já exista um acordo prévio.

Em relação ao pessoal da missão, o número de pessoas, as suas respectivas competências estabeleceram-se se acordo com os objectivos traçados e a estrutura prevista para esta missão. O pessoal é enviado em comissão de serviço pelos Estados-Membros, ou pelas instituições da EU. Por este motivo são os Estados e as instituições que assumirão as despesas com este pessoal. Por outro lado, a Ação deixa em aberto a possibilidade de recrutar pessoal internacional e local, por via contratual em caso de necessidade.

Uma vez que esta missão assumisse a sua plena capacidade operacional, passados os 120 dias de transição, a missão deveria contar, aproximadamente com 1900 oficiais de polícias, juízes, procuradores e agentes aduaneiros internacionais e perto de 1100 agentes locais. Todos eles serão estabelecidos no quartel-general em Pristina ou então integrados nos vários serviços judiciais e de polícia do Kosovo. Estava igualmente previsto estabelecimento de um contingente de cerca de 300 polícias e agentes encarregues de monitorizar e controlar as fronteiras, somente em caso de necessidade. Para o correto funcionamento da missão, este pessoal deve cumprir com as normas operacionais mínimas de segurança específica da missão, assim como o plano de segurança estabelecido para a missão. Do mesmo modo, deverão respeitar as normas estabelecidas em matéria de proteção da informação classificada, assim como os princípios de segurança estabelecidos na decisão 2001/264 do Conselho.

O orçamento financeiro para esta missão estava fixado em 205 milhões de euros para um período de 16 meses, desde a aprovação do OPLAN. Os gastos seriam geridos de acordo com as normas e procedimentos comunitários. Com o fim de exercer um controlo pertinente da execução dos gastos da missão, o chefe da missão deveria informar a Comissão, de modo exaustivo, e seria supervisionado por esta, em relação a todas as atividades realizadas. Esta é atualmente a missão civil de gestão de crises de maior envergadura. Esta envergadura, deve responder, por um lado aos objectivos específicos determinados para garantir a estabilidade no Kosovo, e propiciar o processo de estabilização e associação que deveria conduzir a formar parte da EU no futuro, e por outro lado, o objectivo geral de garantir a estabilidade na região. Para já esta missão conta com o orçamento mais elevado em relação a missões civis anteriores, assim como uma dotação de pessoal em comissão de serviços e contratação local considerável. Cerca de 3000 efetivos aproximadamente. De fato, a EULEX apresentou-

se não só como a missão mais ambiciosa por parte da UE a nível estratégico (a primeira com poderes executivos) , mas também a nível operacional, contando em Julho de 2012 com o total de pessoal de cerca 2153 (1178 membros internacionais e 975 contratados locais), já depois de ter conhecido um decréscimo significativo⁶⁹⁹. A estrutura da missão foi desenhada a partir de quase todos os Estados-membros e países contribuintes que apesar de não pertencerem à UE, reconheceram o Kosovo como Estado Independente⁷⁰⁰. Salientando-se que mesmo os estados-membros da UE que não reconheceram a independência do Kosovo, contribuíram para a missão da EULEX, como a Espanha, Grécia, Eslováquia e Roménia⁷⁰¹, à exceção do Chipre.

A estrutura operacional da EULEX levou algum tempo a ser desenhada e beneficiou do planeamento da missão europeia anterior (EUPT Kosovo). Desta forma, a estrutura política e estratégica ficou sediada em Bruxelas e a componente operacional ficou sediada em Pristina, ficando sob direção estratégica e controlo político do COPS e sob autoridade geral do Alto Representante da PCSD, através do Diretor Civil de Planeamento e Condução que seria também o Comandante da Operação civil para a EULEX. Enquanto os últimos ficariam encarregados de assegurar a implementação das decisões do COPS (incluindo as instruções estratégicas, o aconselhamento e o suporte técnico para o Chefe de Operações, que exerceria o comando e o controlo do pessoal, das equipas e das unidades dos estados contribuintes, no teatro de Operações (Kosovo) Esta cadeia de comando obedeceu como vimos à definição das estruturas desenvolvidas na arquitetura institucional da PCSD, com a adaptação necessária às especificidades decorrentes das exigências da missão, e aquilo que a sociedade kosovar na sua globalidade estaria receptiva e poderia assimilar do que se encontrava definido no papel. Como indicam as próprias palavras constantes no Relatório do Programa do Kosovo, a EULEX têm a missão de “*translating the basic musical score – the mission aims and objectives – into a full symphony*”⁷⁰². Desta forma o compromisso operacional assumido através da própria estratégia para a missão EULEX, foi delineado segundo o típico modelo supranacional *top down*, de delineamento político e estratégico das instituições superiores (tal como todas as presenças internacionais desde 1999), num contexto ainda não receptivo das estruturas, que se pretendia desenvolver. Dado que as instituições kosovares ainda não tinham

⁶⁹⁹ Em 2009 o número total era de 2600 (1585 Contratados internacionais e 1015 locais)

⁷⁰⁰ EUA, Turquia, Noruega, Suíça, Croácia e Canadá

⁷⁰¹ A Roménia foi mesmo o principal contribuinte da missão europeia enviando cerca de 200 pessoas. Eulex, Eulex Staff Information, disponível no site www.eulex.eu

⁷⁰² EULEX Programme Report, p. 8

alcançado a maturidade suficiente para assimilar e traduzir todos os requisitos da UE para o contexto local. Esta questão operacional sublinha por outro lado, um dos principais paradoxos transversais a toda a missão EULEX, por um lado a tentativa da UE de manter o controlo da missão do lado de Bruxelas e por outro as autoridades Kosovares a tentarem influenciar no teatro de operações a definição e a própria articulação da missão. Ou nas palavras de Keukeleire, Kalaja e Çollaku (2011, 178), *its documents and external communication tools strongly emphasize the principle of ownership and the fact that kosovo authorities will be in the driver's seat but it obvious that the eulex leadership keep a hand on the steering wheel and largely design the road map that must be followed*. A relutância observada por parte da UE em conceder mais responsabilidades ao Governo do Kosovo e às suas instituições e conseqüentemente implementar o princípio da propriedade advém do que se pode chamar por “paradigma de sucesso” ou “paradigma de estabilidade”⁷⁰³, que são as bases operacionais da missão da PCSD. OS atores da UE foram impulsionados e encontravam-se presos ao paradigma da estabilidade, isto é não poderiam assumir compromissos demasiado ambiciosos com as instituições locais, dadas as suas fragilidades e conseguir através de aumentos graduais, para não correr também os risco de reações violentas por parte da comunidade local) e necessidade de manter a ordem. Por outro lado, a EULEX arriscava-se a transformar ela própria numa “condição de estabilidade” para o território (Guttry 2008, 155)

Em termos de distribuição dos efetivos, a Componente Policial é a que absorve o maior número de pessoal, contando com cerca de 1400 efetivos em todos o território do Kosovo. Em segundo lugar apresenta-se a Componente Judicial com cerca de 300 efetivos, cerca de 70 estão no sistema prisional, 40 juízes e cerca de 20 procuradores. Por último a componente aduaneira com cerca de 46 membros. Em cada componente, os efetivos da Eulex (polícias, juízes, procuradores e especialistas alfandegários) estariam distribuídos, como vimos na estratégia delineada, por todo o território nas instituições relevantes (na Polícia do Kosovo, nos ministérios relevantes nas instituições judiciais, e nas Alfandegas do Kosovo). O Relatório do Programa da EULEX não é claro na indicação de quaisquer esforços realizados no sentido de simplificar os seus objectivos operacionais com o planeamento das instituições governativas do Kosovo, os quais têm também de ter em linha de conta outros

⁷⁰³ Sobre estas discussões nas Relações Internacionais, ver: Zaum, D. 2007. *The Sovereignty Paradox: The Norms and Politics of International Statebuilding*. Oxford: Oxford University Press.

aspectos, como o orçamento previsto pelo Medium Term Expenditure Framework (MTEF) alinhado através do Plano de Ação da Parceria Europeia e de todas as restantes iniciativas financiadas através dos fundos da Comissão Europeia e coordenados também com as doações. Num contexto de alguma debilidade e fraqueza institucional e com uma sociedade ainda não estruturalmente preparada para as novas responsabilidades, a EULEX teria mesmo de assumir o próprio compromisso operacional. Assim, e em relação às estruturas desta missão, estamos perante uma missão unificada para todo o território do Kosovo, para o qual se criaram uma série de infra-estruturas para levar a cabo as suas funções: um quartel-general em Pristina; escritórios locais e regionais em todo o Kosovo; um elemento de apoio em Bruxelas, e várias gabinetes de ligação necessários. Os elementos que compõem a sua estrutura são os seguintes: Chefe da missão e pessoal, tal como se estabelece no OPLAN, uma componente policial para assegurar em caso necessário, os serviços policiais do Kosovo, em especial nas zonas fronteiriças, uma componente judicial que asseguraria, quando fosse necessário, aos ministérios correspondentes, o poder judicial no Kosovo, a agência da propriedade no Kosovo e o serviço correcional do Kosovo e uma componente aduaneira para assegurar, também em caso de necessidade, os serviços aduaneiros do Kosovo. A 7 de Fevereiro de 2008 o COPS procedeu à nomeação do chefe da missão, o Tenente-General francês Yves de Kermabon, pelo mesmo período de vigência que a ação comum, o mesmo é dizer, 28 meses a partir da aprovação da OPLAN (Comité Político e de Segurança 2008)⁷⁰⁴. As missões que lhe foram outorgadas são as mesmas que nas missões civis precedentes, direcionadas todas elas para a assunção de responsabilidade e o exercício e controlo da missão em zona de operações. Neste caso concreto, visto que existe uma forte presença da comunidade internacional na zona, o chefe de missão deveria ainda coordenar as atividades da missão europeia com o fim de que esta “colabore diretamente e se coordene com as autoridades pertinentes, incluindo a NATO/KFOR, ONU/UNMIK, OSCE/OMiK, estados terceiros que participem em atividades do Estado de Direito no Kosovo e o Gabinete civil internacional. Por outro lado, estava também prevista a criação de uma unidade de controlo jurídico e financeiro que estaria sob a alçada direta do chefe da

⁷⁰⁴ Em Julho de 2010 viria a ser substituído novamente por um francês, ex- Comandante da KFOR, Xavier Bout de Marnhac. Em Dezembro de 2012, o Alemão Bernd Borchardt viria a ser nomeado para o cargo.

missão⁷⁰⁵. A figura deste comandante assume a direção estratégica da missão EULEX Kosovo, debaixo do controlo político e da direção estratégica do COPS e a autoridade geral do SG/VP. Simultaneamente está encarregado de vigiar a correta aplicação e eficácia das decisões tomadas pelo Conselho e COPS ao largo da missão. Em relação a esta cadeia de comando prevista, não difere na sua essência, das missões civis precedentes, a não ser a novidade da inclusão do comandante da operação. Neste sentido, observa-se uma cadeia de comando unificada para a realização de uma operação de gestão de crises, debaixo do controlo político e direção estratégica da COPS (responsável perante o Conselho).

3.2.5. As bases legais da EULEX Kosovo

O enquadramento legal da Missão EULEX, pressupõe uma avaliação quer das normas internacionais aplicáveis, quer das perspectivas do Estado do Kosovo e da Sérvia. De fato, os problemas jurídicos que norteiam esta missão residem fundamentalmente na diferenciação da análise entre Belgrado e Pristina da atuação da UE⁷⁰⁶. Das principais questões que têm sido levantadas sublinhe-se a Declaração de Independência unilateral do Kosovo, não coberta pelo Direito Internacional e não reconhecida por parte de toda a Comunidade Internacional, aliada à falta de consenso no Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o estatuto definitivo para o Kosovo, tem levantado de certa forma dúvidas relativamente ao estatuto legal do Kosovo no sistema jurídico Internacional (W. Koeth 2010, 223). Na verdade, a decisão de UE de projetar a missão EULEX Kosovo tem sido fortemente criticada por membros da Comunidade Internacional, por múltiplas razões. Os mais críticos, por razões óbvias têm sido a Sérvia e a Rússia. A 14 de Fevereiro de 2008, o governo sérvio adoptou uma “decisão de anular o ato ilegítimo das instituições provisórias do auto-governo do Kosovo e de Metohia sobre a sua declaração unilateral de Independência”⁷⁰⁷. Esta decisão reiterou que a “Resolução 1244 do Conselho de

⁷⁰⁵ Desde a missão de Assistência Fronteiriça em Rafah, em que se introduziu uma nova capacidade civil equivalente ao comandante da operação em missões militares, as novas missões civis da PCSD estabelecem que o diretor da capacidade civil de planeamento e execução destas missões se converte também no comandante da operação civil.

⁷⁰⁶ Acerca das problemas legais subjacentes à missão EULEX ver: Spornbauer, M. 2010. *EULEX Kosovo – Mandate, structure and implementation: Essential clarifications for an unprecedented EU mission*. Hague: Centre of the Law of EU External Relations.; Wet, E. 2009. The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex. *The American Journal of International Law*, 103 (1), 83-96.; Milano, E. 2008. II trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo. *Rivista di diritto internazionale*, 91 (4), 967-990.; Muharemi, R. 2010. The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law. *ZaöRV*, 70, 357-379.

⁷⁰⁷ O Texto desta Decisão do Governo sérvio encontra-se disponível online no site: <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=43154> [acedido a 12 de Outubro de 2011]

Segurança das Nações Unidas menciona claramente que o Kosovo e Metohia são partes integrantes da República da Sérvia” e “Esta resolução afirma o compromisso de todos os estados sobre esta soberania e integridade territorial”, Assim , segundo esta resolução todos os atos dos novo Estados kosovares são anulados e são declarados não ter "nenhum efeito legal na República de Sérvia nem na ordem legal internacional"⁷⁰⁸. No Artigo 6 da mesma decisão pode ler-se “De acordo com a Resolução da Assembleia Nacional sobre a proteção da soberania, Integridade Territorial e Ordem Constitucional da República de Sérvia [...] a Assembleia Nacional exigia que o Governo de Sérvia reafirmasse junto da UE que as suas missões não poderiam estar no território de Sérvia, Kosovo e Metohija sem uma decisão apropriada de Conselho de Segurança da ONU e a esse respeito, o Governo de Sérvia considerava todas as decisões dos organismos da UE e da projeção de uma missão para o Kosovo inválido. Assim, estas decisões não produziram nenhum efeito legal para a Sérvia nem quaisquer obrigações para Sérvia no que diz respeito à sua implementação⁷⁰⁹. Esta posição do governo sérvio tem sido mantida desde então e confirmada em diversas ocasiões. O ex-ministro dos negócios estrangeiros sérvio, Vuk Jeremic, na sua declaração no Conselho de Segurança das Nações Unidas a 11 de Março de 2008, acerca da situação no Kosovo expressou o seu ponto de vista em relação a dois aspectos bastante pertinentes. Em primeiro “A Resolução 1244 deve ser vista como um todo. Essa é a única via para prevenir uma maior deterioração da situação no terreno. Não deve haver nenhuma erosão do mandato claramente definido da UNMIK pelo Conselho de Segurança. Portanto, nós exigimos que não haja mais transferência das competências da UNMIK para qualquer outro organização. Isso é de importância vital”⁷¹⁰. Em segundo o Ministro referiu-se à questão sobre a decisão da UE decidir implementar a missão EULEX Kosovo da seguinte forma: “É uma grande pena que alguns países europeus tenham participado nesse exercício duvidoso, primeiro reconhecendo a declaração unilateral de independência pelas autoridades de Pristina, colocando assim gravemente as possibilidades europeias na região, e depois em estabelecer a Missão da União Europeia no Kosovo (EULEX) e o International Sterling Group (ISG). Tanto a EULEX como o ISG estabeleceram para si próprios o objectivo de auxiliar na implementação do Plano Abrangente para o Acordo de Estado do

⁷⁰⁸ Art. 1º da Decisão

⁷⁰⁹ Idem

⁷¹⁰ S7PV. 5850, p.3. Tradução livre da Autora. Disponível no site: http://www.undemocracy.com/S-PV-5850/page_3 [acedido a 2 de Setembro de 2010]

Kosovo – o denominado Plano Ahtisaari – Mas este plano nunca foi aprovada pelo Conselho de Segurança, a única instituição no quadro da ONU com capacidade de alterar mudanças legítimas na natureza da presença internacional no Kosovo. É portanto clara a posição da República de Sérvia que tanto a EULEX como o ISG operam fora dos parâmetros estipulados pela Resolução 1244 (1999) e que suas atividades são intensamente inconsistentes com os princípios da Carta da Organização das Nações Unidas e o Ato Final de Helsínquia. (White 2001) O representante sérvio acrescentou ainda que “Deixe-me ser claro: não é que a União Europeia seja mal recebida na nossa província do sul – nós recebemo-los, por uma questão de princípios, mas não existe nenhuma demonstração do compromisso da Europa para com o nosso país, inclusive Kosovo – e nesse caso específico tem que existir um mandato legal claro para qualquer envolvimento, e isso só poderá ser realizado depois de receber a aprovação do Conselho de Segurança”. Para além das questões de reconhecimento da legalidade internacional, a EULEX precisava do consentimento do respetivo estado para exercício das suas funções de estado, nomeadamente judiciais e executivas por um Estado ou grupo de Estados a não ser que o exercício de tais funções fosse baseado nas regras de ocupação beligerante ou mandatado ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU, algo que não se verificou. Assim a EULEX foi confrontada com a opção de obter o consentimento exigido pelo direito internacional de duas autoridades mutuamente excludentes, alegando competência exclusiva o território. A ONU afirmou que, não obstante, a declaração de Independência do Kosovo, a Resolução 1244, aprovada ao abrigo do Capítulo VII da Carta, continuaria em vigor até revogação pelo Conselho de Segurança⁷¹¹. Desta forma, a UNMIK, mantinha a autoridade legislativa e executiva, mesmo após a Declaração da Independência, somente limitada a sua capacidade operacional, mas não legal. Isso significava que qualquer compromisso da UE no Kosovo teria necessariamente que obter o consentimento da ONU sob a Resolução 1244 (Guttry 2008). Contudo e sob um ponto de vista antagónico, é afirmado que a partir da declaração de independência da República da Kosovo e tendo em conta a sua soberania, independência e jurisdição exclusiva sobre o território, as autoridades kosovares estavam investidas dos poderes executivos e judiciais a menos determinação em contrário do Plano Ahtisaari. E de fato, a Constituição da República de Kosovo declara explicitamente que

⁷¹¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo of 12.6.2008 (S/2008/354), para. 4.

soberania do Kosovo é indivisível, com exceção dos poderes conferidos às missões internacionais conforme estabelecido no Plano Ahtisaari, que estavam salvaguardados, através de consentimento soberano e refletidos na sua declaração de independência. Os elementos decisivos que devem ser tidos em linha de conta, segundo esta visão, referem-se à declaração de Independência pela Assembleia de Kosovo a 17 de Fevereiro 2008 e o reconhecimento subsequente do novo Estado de Kosovo por vários estados. Assim, depois de 17 de Fevereiro, 2008, a base legal da disposição da missão europeia pode ser baseada na Declaração de Independência do Kosovo, e mais tarde na nova Constituição da República de Kosovo. Como foi salientado no parágrafo 5 da Declaração as boas-vindas de Assembleia⁷¹²:

We welcome the international community's continued support of our democratic development through international presences established in Kosovo on the basis of UN Security Council Resolution 1244 (1999). We invite and welcome an international civilian presence to supervise our implementation of the Ahtisaari Plan, and a European Union-led rule of law mission. We also invite and welcome the North Atlantic Treaty Organisation to retain the leadership role of the international military presence in Kosovo and to implement responsibilities assigned to it under UN Security Council resolution 1244 (1999) and the Ahtisaari Plan, until such time as Kosovo institutions are capable of assuming these responsibilities. We shall cooperate fully with these presences to ensure Kosovo's future peace, prosperity and stability (Kosovo Assembly 2008)

Assim sendo, uma presença internacional, como a EULEX estaria, portanto, a violar o direito internacional se estivesse exercendo funções estatais não abrangidas pelo consentimento da República do Kosovo. O fato de mesmo alguns estados-membros da UE não terem reconhecido o Kosovo, não tem importância nem relevo jurídico, já que as ações tomadas sob alçada da PCSD não são atribuíveis a cada Estado-Membro, mas à UE, e de fato a maioria reconheceu a independência do Kosovo e o restantes não bloquearam a projeção da missão europeia (Wet 2009, 87).

Na análise da Ação Comum verifica-se que a mesma não estabelece qualquer referência a um convite da ONU ou da UNMIK como aconteceu relativamente à Ação Comum que instituiu a missão precedente da UE no território, EPUE. Embora a Ação refira no seu preâmbulo, a Resolução 1244, a UE não poderia impor unilateralmente a EULEX em substituição da UNMIK ou como um novo instrumento da presença civil internacional nos termos da Resolução 1244, sem o consentimento do Conselho de Segurança. A base legal para a substituição da UNMIK e a instalação de EULEX podia

⁷¹² Declaração de Independência do Kosovo disponível no site <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,100,45>

ter sido estabelecida apenas com um novo mandato da Segurança Conselho. Na documentação oficial das Nações Unidas apenas se observa num relatório Secretário-Geral, datado de 12 de Junho de 2008, que tinha recebido uma carta do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança da União Europeia a informação da vontade da União Europeia de desempenhar um papel relevante na construção do Estado de Direito no Kosovo dentro do enquadramento legal da Resolução 1244. Mas esse mesmo relatório não traduz qualquer forma da aprovação da EULEX, por parte das Nações Unidas. A resistência da Rússia a uma missão de substituição da UNMIK por parte da UE, bloqueou uma tentativa de compromisso por parte das Nações Unidas. Mas mesmo neste quadro das Nações Unidas, a questão acerca da legalidade da atuação da EULEX sofreu alterações ao longo do tempo. Desde logo, a 20 de Novembro de 2008 o Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a UNMIK revelaria as condições para a legalidade da missão europeia: que a mesma operasse segundo autoridade geral da Resolução 1244 e dentro do estatuto de neutralidade das Nações Unidas⁷¹³. A EULEX teria ainda de submeter relatórios, numa base regular, às Nações, com as informações do trabalho desenvolvido e toda a sua implementação Unidas seria coordenada com a UNMIK. De fato, a aceitação por parte da Sérvia e da Rússia deste acordo implicou a aceitação por parte dos estados-membros da UE do estatuto de neutralidade da EULEX e da missão participar como parte integrante da presença da ONU no território na observância do Plano dos Seis pontos⁷¹⁴. Segundo este plano, entre outras propostas, existia a possibilidade de eliminação do controlo das áreas de maioria sérvia, por parte das autoridades judiciais, policiais e alfandegárias e colocá-las sob o controle direto da ONU de acordo com Resolução 1244, em clara oposição ao definido pela Constituição do Kosovo e mesmo pela “unidade” defendida pelo Plano Ahtisaari, tratava-se fundamentalmente de facilitar a entrada da EULEX no território. A aprovação unânime pelo Conselho de Segurança, em 24 de Novembro, do “*Plano de Seis Pontos*” do SG da ONU alterou substancialmente a questão da legalidade em torno da missão da UE no Kosovo. (Muharremi 2010, 361) Belgrado passou a aceitar o empenhamento da EULEX vendo o “resultado” do Conselho de Segurança como uma

⁷¹³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo of 24.11.2008 (S/2008/692), para. 50

⁷¹⁴ Este Plano, conhecido como Six-Point-Plan, refere-se a uma proposta feita pelo Secretário-Geral da ONU ao Presidente da Sérvia, Tadić, a 16 de Junho de 2008 e que foi aceite pelo mesmo em Novembro de 2008.

vitória, enquanto os kosovares passaram a rejeitá-lo com base em que uma missão neutra em relação ao estatuto não pode ser vista como estando fundamentalmente a apoiar as instituições do novo estado do Kosovo. Isto deixou o Primeiro-Ministro Thaci confrontado com um enorme dilema. Sabia que não podia opôr-se à vontade da Comunidade Internacional em relação à EULEX porque estava completamente dependente dessa mesma fonte para uma variedade de pacotes de ajuda financeira sem os quais o seu Estado precário não poderia operar nos anos seguintes. (Cunha 2009, 5). Do ponto de vista do estado Kosovar, o enquadramento da situação jurídica da EULEX sob os auspícios da Plano dos Seis pontos não teria validade, tendo mesmo sido rejeitado por parte das suas autoridades. De fato no Relatório do Secretário Geral sobre a UNMIK de 18 de Novembro de 2008, encontrava-se observa-se a posição das autoridades relativamente à presença de uma missão da UE no Kosovo:

[a]re in favor of a quick deployment of EULEX in Kosovo in accordance with the mandate foreseen in the Declaration of Independence, the Comprehensive Proposal for a Kosovo Status Settlement, the Constitution of the Republic of Kosovo, Kosovo's legislation, the European Union Joint Action of 4 February 2008 and Kosovo's institutions' invitation to EULEX [...] We will cooperate with EULEX on its deployment throughout the entire territory of Kosovo, based on the mandate foreseen in the documents mentioned above, respecting the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Kosovo.

Como seria expectável, a Declaração das entidades Kosovares, não refere em nenhum momento a Resolução 1244, nem nenhuma das suas disposições, nomeadamente a estatuto de neutralidade acordado entre as Nações Unidas e a UE. Do lado de Pristina, muito do debate em torno da legalidade da missão EULEX nem deveria ser colocado, dado que a missão europeia opera legalmente, com base nos documentos constitutivos da legislação de base do Estado Kosovar nomeadamente a sua constituição. De fato, o artigo 146º (1) da Constituição do Kosovo refere que:

The International Civilian Representative and other international organizations and actors mandated under the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007 have the mandate and powers set forth under the said Comprehensive Proposal, including the legal capacity and privileges and immunities set forth therein.

A importância deste artigo reside no fato do mesmo se referir a organizações internacionais e a outros atores internacionais somente mandatados pelo Plano Ahtisaari, como tal não abrange outras organizações internacionais e atores que tenham o seu mandato com base em outro instrumento legal. Esta

disposição complementa o artigo 143º da Constituição, que estabelece uma obrigação legal para todas as autoridades do Kosovo, no que diz respeito às disposições do Plano Ahtisaari e da prioridade do Plano em caso de Conflito entre a este e a Constituição do Kosovo. Que segundo o artigo 146º (2), que estabelece os padrões de execução das decisões e atos dessas organizações e atores internacionais, afirma que:

[A]ll authorities in the Republic of Kosovo shall cooperate fully with the International Civilian Representative. Other international organizations and actors mandated under the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007 and shall, inter alia, give effect to their decisions or acts.

Mas, e na verdade, a Ação Comum não faz qualquer referência ao Plano Ahtisaari, à Constituição da República de Kosovo, a Declaração de Independência ou mesmo ao convite das autoridades do Kosovo. De fato, a UE, não tem incluído na semântica das suas Ações Comuns o convite por parte das autoridades locais ou mesmo o enquadramento jurídico interno dos países intervencionados, principalmente quando existem disputas sobre o próprio estado⁷¹⁵. Mas o texto da Ação Comum 2008/124/PESC, demonstra a aceitação por parte da UE de operar sob a Resolução 1244, e de acordo com o estatuto de neutralidade do quadro das Nações Unidas e por implicação a EULEX renunciou a todos os documentos das autoridades kosovares como a base legal para o seu mandato no Kosovo. A problema jurídico que se coloca advém do mandato da EULEX em muitos aspetos se enquadrar na missão de Estado de Direito, definida pelo Plano Ahtisaari para a UE.

Assim, a Resolução 1244 segue como sendo a norma vigente e aplicável ao caso, e a mesma reconhece taxativamente o reconhecimento da integridade territorial da Sérvia (a ex-RFJ), pelo que, ab initio a projeção de uma missão por parte da UE, deveria ter sido solicitado e autorizado pela Sérvia, algo que não se verificou. No mesmo sentido, a esperada autorização do Conselho de Segurança para o desenvolvimento da missão EULEX Kosovo até ao momento ainda não surgiu. Também parece certo, que a oposição inicial da Sérvia a esta missão se começou a diluir, devido ao acordo de associação EU-Sérvia.

As consequências jurídicas que poderiam derivar do início da fase operativa da missão sobre o terreno concretizavam-se por um lado, no incumprimento por parte da

⁷¹⁵ Como ilustram os casos da Palestina, do Afeganistão, do Sudão, do Congo e da Bósnia-Herzegovina

UE da Resolução 1244 e por outro lado, no estabelecimento de uma administração provisória debaixo da autoridade militar da NATO (continuando a missão vigente da KFOR sobre o terreno) e a autoridade civil *de facto* da EU. A evidente falta de legalidade desta missão reside sobretudo no incumprimento da Resolução 1244 e já numa fase de implementação na transferência de poderes da UNMIK para a UE e para o Estado Kosovar. Claro que a oposição da Rússia (membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que questionou desde o primeiro dia a legalidade desta missão e manteve-se sempre resistente à retirada da missão da ONU) constituiu desde o início um entrave ao enquadramento legal da missão da UE. Não obstante, estes problemas jurídicos, os ministros dos negócios estrangeiros da UE, tentaram desde sempre salvaguardar as premissas legais subjacentes à atuação da UE, afirmando que a mesma não assumiria funções até que estas fossem solicitadas pelo novo estado Kosovar, e que tivessem assegurados os meios necessários de atuação, nomeadamente jurídicos. Parece-nos claro, que os argumentos tradicionais utilizados em casos similares com base na legalidade das missões não pode ser utilizado. Ainda assim, têm sido feitos esforços adicionais na procura de uma solução referente à legalidade desta missão numa perspectiva de Direito Internacional. Neste caso específico, não existe nenhuma decisão do CSNU a autorizar a UE a desenvolver esta missão no Kosovo, nem tão pouco um convite oficial ou formal do Secretário-Geral das Nações Unidas para a instalação da EULEX Kosovo. O silêncio da Ação comum do Conselho Europeu neste aspecto específico e neste caso, a legalidade da missão, não é baseada numa resolução do CSNU nem o consentimento do Estado que hospeda (Sérvia), constitui a base legal da missão em lei internacional mais evidente.

3.2.6. A divisão do trabalho entre as Organizações Internacionais no processo de Reconstrução de paz no Kosovo

A Estratégia Europeia de Segurança (ESS), documento adoptado pela UE em 2003 delineou, como vimos, “o multilateralismo efetivo” como a melhor solução para lidar com as diferenças das ameaças na atualidade. O Relatório sobre a Implementação da Estratégia Europeia de Segurança (2008) confirmou que a [reconstrução] tem maiores sucesso quando realizada em parceria com a comunidade local e

internacional”⁷¹⁶. De fato, as organizações internacionais têm tido papel fundamental nos processos de construção da paz e reconstrução após os conflitos, e tal aplica-se também ao nosso estudo de caso. Os esforços de reconstrução do Kosovo começaram logo em 1999, pelas Nações Unidas, UE, NATO e OSCE seguindo o espírito do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas respeitante às “organizações regionais destinados a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem susceptíveis de uma ação regional”⁷¹⁷. De referir que a Resolução 1244 das Nações Unidas apelava à UE e outras Organizações Internacionais “para desenvolver uma abordagem global para o desenvolvimento económico e a estabilização da região afectada pela crise do Kosovo”. Desde 1999, que o Kosovo tem sido o centro de atenções de quatro agências regionais/internacionais – ONU, OSCE, NATO e a UE. A segurança e estabilidade no sudeste europeu Europa são vitais para todas as organizações. Consequentemente, todas estas organizações conduziram ou ainda conduzem missões neste território. O desenvolvimento da EULEX Kosovo em 2008 conduziu à readaptação das missões existentes no território desde 2009, para evitar duplicações e aumentar a coordenação entre todas as missões existentes. A situação do Kosovo tem não só implicações para a segurança europeia, como para a segurança internacional e verificou-se que nenhum ator isoladamente consegue responder aos problemas globais que ainda em 2012 se colocam a este território. Estes atores internacionais compartilham princípios semelhantes e valores, assim como responsabilidades importantes na prevenção de conflitos, gestão de crises e reconstrução pós- conflito, a promoção de democracia e direitos humanos e a edificação de instituições. A maior característica das operações de paz na atualidade e será provavelmente nos próximos tempos são os arranjos inter-institucionais e a integração das várias organizações internacionais resultantes do tipo de operações “híbridas”, como o Kosovo é exemplo⁷¹⁸. A estabilização e a reconstrução estão intrinsecamente ligadas à segurança, governação, lei e ordem.

A operação de reconstrução de paz no Kosovo é muitas vezes caracterizada como uma “operação integrada”⁷¹⁹ que envolve múltiplos atores internacionais. Neste tipo de operações, a divisão do trabalho entre os diversos atores internacionais torna-se uma questão vital. Como aspecto central da reconstrução pós conflito temos a alteração

⁷¹⁶ *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World* (2008), p. 8.

⁷¹⁷ Carta das Nações Unidas, Capítulo VIII: Acordos Regionais.

⁷¹⁸ Annual Review of Global Peace Operations (2008), <http://www.cic.nyu.edu/internationalsecurity/docs/Final2008briefingreport.pdf>

⁷¹⁹ Annual Review of Global Peace Operations 2008. New York University: Center of International Cooperation.

no desenvolvimento de mecanismos da governação internacional capazes de promover esforços coerentes e sustentáveis na manutenção da estabilidade e da segurança das regiões onde se encontram envolvidos. Podemos afirmar que o *peace-building* pós conflito é um processo multi-dimensional de reconstrução política, social de económico de toda uma sociedade devastada por um conflito. Então neste processo torna-se premente não só perceber as causas e raízes do conflito e restaurar as infraestrutura políticas, económicas e sociais, com vista a edificar um governo democrático, um estado de direito, bem como justiça social e económica. A construção de Paz requer a construção de instituições mais fortes do estado, incentivando uma ampla participação política, o aprofundamento da sociedade civil e o respeito pelas diferentes identidades étnicas. (Doyle e Sambanis, 2000, 781).

As missões de construção de Estados após conflitos (*peacebuilding*) conheceram um acréscimo significativo desde o fim da Guerra-Fria. A frequência, escala, âmbito e duração destas missões de construção de Estados têm vindo a aumentar⁷²⁰. Até há pouco tempo, as principais instituições de defesa ocidentais tinham tendência a considerar a estabilização como uma tarefa menor enquadrada na missão mais exigente de combate principal⁷²¹. Contudo, em 2002 esta opinião corrente já tinha sido desmentida por décadas de experiências contraditórias, durante as quais a vitória ocidental em combate convencional se tinha tornado progressivamente menos onerosa, enquanto o sucesso ocidental na fase pós-combate se tinha tornado progressivamente mais problemática. Desde meados dos anos cinquenta que as forças militares do Ocidente se tinham envolvido em conflitos convencionais pouco frequentes, breves e com sucesso regular, e em campanhas não convencionais, mais frequentes, prolongadas e com menos sucesso., no contexto de uma guerra que noutros aspectos era não convencional.

Relativamente à condução de missões de construção de Estados, tanto a União Europeia, como a NATO e os Estados Unidos apresentam pontos fortes e fraquezas específicos. As Nações Unidas têm a experiência mais diversificada, a legitimidade globalmente mais aceite e a maior autoridade formal. Por definição, os seus actos

⁷²⁰ A NATO e mais recentemente, a UE envolveram-se em missões que utilizam a força armada em ambientes pós-conflito, com o objectivo de apoiar uma transformação política, ou seja uma democratização. Nem todas as expedições militares mais recentes se encaixam nesta descrição, mas a construção de Estados, da paz ou as operações de estabilização, conforme a terminologia preferida por cada um, tornaram-se o paradigma dominante para a utilização de forças armadas no mundo pós Guerra Fria. O papel da OTAN na construção de Estados <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/portuguese/art1.html>

⁷²¹ A expressão clássica desta atitude foi o testemunho do Secretário de Defesa Adjunto, Paul Wolfowitz, no Comité de Serviços Armados do Senado, na véspera da intervenção do Iraque, quando disse não conseguir imaginar que fossem precisos mais homens para estabilizar o Iraque do que os necessários para derrotar as forças armadas iraquianas e derrubar o regime.

gozam de aprovação internacional. Entre estas organizações, apenas as Nações Unidas têm capacidade de legalmente forçar os estados, membros ou não, a cumprir as suas decisões. É também, de todas estas organizações, a única que pode legalmente obrigar os governos dos seus membros a financiar operações, quer concordem ou discordem delas, quer acreditem ou não serem uma boa ideia.

Existe alguma esperança numa melhor coordenação das operações de construção da paz. Em Dezembro de 2005 foi formada a Comissão de Construção de Paz com o propósito de “aconselhar e propor estratégias integradas de reconstrução pós conflito”. Esta Comissão tem como principal objectivo “reunir todos os atores relevantes, incluindo as instituições financeiras internacionais, os governos nacionais, estados contribuintes; organizar os recursos e aconselhar estratégias integradas para a construção pós-conflito e recuperar e sempre que necessário evidenciar lacunas que ameacem a paz. Para ajudar a *UN Peacebuilding Commission*, as Nações Unidas criaram também um Escritório de Apoio à Construção da Paz⁷²². O esforço imposto pela construção de Estados é cumulativo. Iniciam-se novas operações antes de as antigas terem terminado. Cada operação de estabilidade individual tende a durar entre cinco a dez anos, estando novas operações a ser lançadas com maior frequência. Os exércitos ocidentais ainda podem esperar que as guerras convencionais tenham lugar uma de cada vez, mas têm agora de planear como dispor de efetivos para múltiplas operações de estabilidade, simultâneas e prolongadas.

3.2.7. Papel da KFOR na estabilização do Kosovo e a sua articulação com a EULEX

A Kosovo Force (KFOR) da NATO, sob a Resolução 1244, é responsável por estabelecer e manter a segurança no Kosovo desde 1999. Esta missão completou em Junho de 2012, 13 anos de existência, e é a missão mais longa na história da Aliança.

O papel da NATO na estabilização e reconstrução do Kosovo pode-se afirmar que se desenvolveu pela necessidade e foi refinada pela prática. As responsabilidades e a composição da missão de KFOR mudaram bastante ao longo destes últimos anos. De fato, a sua missão inicial era estabelecer e manter a segurança no Kosovo, tal como controlar e impor em conformidade com as condições do Acordo Técnico-Militar e o

⁷²² UN Peacebuilding Commission Website, www.un.org/peace/peacebuilding.

ELK⁷²³. A Aliança decidiu a nível dos Ministros da Defesa, efectuar um *downsizing* gradual das suas forças em três etapas, sendo analisado pelo Conselho do Atlântico Norte se estariam atingidas as condições definidas para se poder passar de uma fase para a outra. A KFOR começou como uma força de paz de 50 000 homens, tendo atualmente cerca de 6 000 homens no terreno⁷²⁴. Esta redução de efetivos por parte da NATO corresponde à alteração do próprio ambiente estratégico internacional. Quando o conflito terminou em 1999, as organizações internacionais não se encontravam em número suficiente e para responder a este vácuo de poder, a KFOR "não teve outra opção, senão executar um número significativo de missões civis, como policiamento ou mesmo de reparações eléctricas"⁷²⁵. Estas competências foram gradualmente transferidas para a UNMIK ou para as autoridades kosovares, embora a KFOR continuasse a apoiá-los sempre que necessário. Contudo, a KFOR era e ainda continua a ser a principal responsável pela estabilização do território e por fornecer um ambiente seguro para o trabalho da comunidade internacional no Kosovo. No geral, que os atuais efetivos da KFOR permanecem como a principal força dissuasora, continuando a KFOR a trabalhar com as autoridades, a colaborar com a ONU e a UE bem como com outros atores internacionais, de forma a apoiar o desenvolvimento de um Kosovo pacífico, desenvolvido e multi-étnico. A KFOR fornece ainda auxílio no campo de reformas de defesa, defesa externa, proteção de enclaves e locais religiosos, e auxilia os serviços de polícia no caso destes revelarem incapacidades na resposta a desafios internos de segurança. No dia 12 de Junho 2008, a NATO concordou em começar a implementação das suas novas competências no Kosovo, isto é o auxílio no abandono do Corpo de Proteção do Kosovo (KPC) e no estabelecimento da Força de Segurança do Kosovo (KSF), assim como na supervisão da estrutura civil do KSF. Estas missões foram implementadas em coordenação próxima com as autoridades relevantes locais e

⁷²³ A sua missão inicial incluía os seguintes objetivos:

- Dissuadir todas as formas de hostilidades e, se necessário impor um cessar-fogo e garantir a retirada, impedindo simultaneamente o retorno ao Kosovo de militares, paramilitares forças policiais da Federação e da República;
- Desmilitarizar o Exército de Libertação do Kosovo e de outros grupos armados albaneses;
- Estabelecer um ambiente seguro em que os refugiados e pessoas deslocadas pudessem regressar às suas casas em segurança, poderia ainda ajudar a estabelecer um governo de transição e fornecer ajuda humanitária;
- Manutenção da ordem e segurança pública até que uma presença civil internacional pudesse assumir essa responsabilidade;
- Supervisionar de desmilitarização;
- Fornecer apoio, conforme apropriado, para o trabalho da presença civil internacional e manter estreita coordenação com ela;
- Realizar atividades de vigilância das fronteiras, se necessário;
- Certifique-se de sua própria segurança e liberdade de movimento da presença internacional civil e outras organizações internacionais.

⁷²⁴ Kosovo Force, Official Website, <http://www.nato.int/kfor/kfor/objectives.htm>

⁷²⁵ Stabilization and Reconstruction: a New Growth area for NATO?, *Perceptions* No. 5, p. 9. http://www.nato.int/issues/cep/cep_newsletter_05e.pdf

internacionais⁷²⁶. Em Fevereiro de 2009, a KFOR lançou o conceito das “Zonas de Desenvolvimento de Kosovo”⁷²⁷. A ideia consiste em “garantir um pouco mais de segurança em áreas onde mais do que uma etnia vive lado a lado”. Isto é outro exemplo das capacidades civis recentemente adquiridas pela NATO no processo de reconstrução de paz, nomeadamente no Kosovo. A NATO, tem uma enorme capacidade para projetar um grande número de homens e de as usar para forçar a entrada, quando necessário. Contudo, a organização não tem qualquer capacidade para a implementação civil e depende sempre das Nações Unidas e/ou de uma coligação ad hoc de países predispostos a desempenhar uma panóplia de funções não militares, essenciais para o sucesso de qualquer operação de construção de Estados. Como resultado, a estratégia de saída da NATO depende sempre do desempenho de outras organizações⁷²⁸.

Aquando da análise das competências da EULEX e da KFOR, observa-se em algumas valências uma sobreposição das suas responsabilidades. No entanto, a EULEX Kosovo tem também alguns poderes executivos no campo da lei e do estado de direito, em particular investigar e processar crimes sérios e sensíveis. Há algumas tentativas para distinguir as responsabilidades de ambas as organizações no Kosovo. O Coronel Manfred Hofer declarou que *se a situação de segurança é tal que oprima as capacidades da Polícia do Kosovo, as forças de segurança da UE (EULEX) deverão estar prontas para auxiliar. Quando o emprego da Polícia do Kosovo e da EULEX provem ser insuficientes, a KFOR fica pronta para fornecer ajuda adicional*⁷²⁹. Desta forma, a NATO representa um interlocutor importantíssimo para UE e simultaneamente mantém-se como a única força militar que consegue em caso de necessidade assegurar a estabilidade e segurança no Kosovo. Apesar da inexistência de um acordo formal entre as duas missões, devido ao impasse em Bruxelas entre o Conselho do Atlântico Norte e a PCSD sobre a questão cipriota e turca, a EULEX e a KFOR têm vindo a coordenar-se no terreno, demonstrando uma vontade de usar a sua complementaridade⁷³⁰. Ao contrário de outras missões europeias, em que *bureaucratic*

⁷²⁶ A NATO teve autoridade executiva sobre o KPC e supervisionou sua dissolução. O KPC foi concebido como um arranjo transitório pós-conflito, sob a responsabilidade da UNMIK. O seu mandato era fornecer serviços de resposta de desastre, executa e salvamento, fornecer uma capacidade para auxílio humanitário em áreas isoladas, e contribuir para reconstruir as infra-estruturas e as comunidades. O KPC cessou as suas atividades operacionais no fim de 2008, e formalmente foi dissolvido a 15 de junho 2009.

⁷²⁷ Tradução livre da autora “Kosovo Development Zones”

⁷²⁸ <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/portuguese/art1.html>

⁷²⁹ *KFOR Chronicle*, 2nd Edition, February 28, 2009, disponível no site http://www.nato.int/kfor/chronicle/2009/chronicle_02/chronicle_02.pdf

⁷³⁰ O exemplo dessa situação tem sido a resposta a “três níveis” (Polícia do Kosovo – EULEX – KFOR) em situações de protestos violentos.

squablin have been confined to the corridors of power in Brussels a EULEX tem trabalhado com a NATO numa lógica pragmática e de bottom up no terreno. Tal como a UE, a NATO tem uma enorme influência no Kosovo, sendo a mesma entendida como positiva entre a população local. A NATO tem a Parceria para Programa de Paz, e o Membership Action Plan com os países Ocidentais dos Balcãs. Tal como no caso da UE, a NATO tem ajudado a melhorar a situação do Kosovo no pós-guerra e acelerar os processos de reforma quer civis quer militares.

A UE e A NATO no Kosovo partilham de um objectivo comum: ajuda e assistência às autoridades do Kosovo no desenvolvimento de uma sociedade estável, pacífica, viável e multi-étnica no Kosovo, cooperando pacificamente com os Estados vizinhos. Contudo existe algumas sobreposições de competências entre estas duas organizações internacionais, tal como algumas incoerências fruto de uma competição burocrática que resulta por vezes num esforço incoerente na reconstrução da paz. Contudo como salientou o ex-Secretário-Geral da NATO, Jaap de Hoop Scheffer “Quando percebemos o quão diversas e complexas são as atuais mudanças à nossa segurança, vemos o quão importante é a cooperação entre a UE e a NATO e porque a mesma permanece” (Scheffer, 2007). Não obstante o reconhecimento desta necessidade, o Relatório de 2008 sobre a implementação da Estratégia Europeia de Segurança admitiu que as relações formais entre a UE e a NATO nos Balcãs “não avançou e esta “parceria Estratégica” deveria ser aprofundada “ao serviço dos nossos interesses comuns de segurança, com uma melhor co-operação operacional, com todo o respeito pela autonomia de decision –making de cada organização, e no trabalho contínuo das capacidades militares⁷³¹. Ambas as organizações concordam na da importância da estabilização, no aprofundamento do estado de direito, do melhoramento do sistema judicial, no combate do crime organizado, corrupção, imigração ilegal e tráfico humano, tal como na construção de uma força policial robusta no Kosovo⁷³².

Apesar desta convergência de posições, cada uma destas instituições é motivada por instintos de sobrevivência. Quer isto dizer que ambas as organizações são importantes em matérias de segurança no pós guerra-Fria. Pode-se também constatar que a NATO e a UE aprenderam através das suas experiências no terreno, reajustando as suas estruturas organizacionais e as suas regras de conduta com a própria evolução

⁷³¹ *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11 December 2008, p. 11.

⁷³² “Concerted Approach for the Western Balkans” <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-089e.htm>

dos acontecimentos no Kosovo e aprendendo qual a melhor via de interação entre eles. Durante quase uma década, a atenção esteve centrada na elaboração de modalidades que permitissem à NATO ajudar a União Europeia a planear e conduzir operações militares. No entanto, em matéria de construção de Estados, a União Europeia tem pelo menos tanto a oferecer à NATO como a esta à União Europeia. Chegou, assim, o momento de deixar de perguntar o que a NATO pode fazer pela União Europeia, mas antes o que a União Europeia pode fazer pela NATO.

É possível conceber contingentes militares nos quais a União Europeia pudesse estar envolvida, mas não a NATO. O contrário já não é possível. Em qualquer missão militar conduzida pela NATO, todas as funções civis essenciais terão, inevitavelmente, de ser transferidas para a União Europeia, os seus Estados membros, o Canadá e os Estados Unidos e outras organizações internacionais, como já foi o caso no Afeganistão, na Bósnia e Herzegovina e no Kosovo. Teoricamente, a NATO poderia desenvolver a sua própria capacidade de implementação civil, e tem vindo de fato a desenvolver. No entanto, na prática, e depois de ter despendido um esforço tão considerável na construção das capacidades da União Europeia neste âmbito, é improvável que os Aliados europeus invistam num esforço semelhante para desenvolver essas capacidades na NATO (Dufourcq, Yost et al. 2006) Assim, e se a NATO não vai desenvolver a sua própria capacidade para destacar e formar polícias, promover o desenvolvimento da sociedade civil, estimular o desenvolvimento económico e empreender outras tarefas civis essenciais à missão, precisa de desenvolver acordos mais fiáveis com a União Europeia, com a OSCE e com as Nações Unidas, para assegurar que outros estados e organizações contribuirão com estes meios para apoiar futuras operações militares conduzidas pela NATO. Um desenvolvimento deste tipo oferece também um quadro no qual a colaboração entre os Estados Unidos e a União Europeia na área da defesa e da segurança se pode expandir sem se divorciar da NATO. A melhor forma de iniciar um diálogo de defesa entre os Estados Unidos e a União Europeia é começar pelos assuntos da reforma do sector da segurança, da formação da polícia, do destacamento da *gendarmérie*, da construção da sociedade civil, do apoio a eleições e da reconstrução económica, com o objectivo de trabalhar em conjunto para tornar mais eficiente o apoio a operações de interesse comum, conduzidas pela OTAN e a União Europeia.

3.2.8. *Papel da OSCE na reconstrução do Kosovo e respetiva articulação com a EULEX*

A OSCE foi a primeira organização internacional a chegar ao Kosovo, muito antes da própria intervenção Allied Force. A 14 de Agosto de 1992, foi decidido o estabelecimento de uma missão de longa duração para a promoção do diálogo entre as autoridades e os representantes da populações e das diferentes comunidades, recolher informação sobre todos os aspectos de violações de direitos humanos e liberdades fundamentais e promover soluções para os principais problemas. Esta missão viria a começar as suas atividades oficialmente a 8 de Setembro de 1992 somente com 12 membros⁷³³ e terminada depois de um ano. Contudo depois do acordo alcançado pelo enviado americano Richardo Holbroke e as autoridades jugoslavas com o objectivo de assegurar o retorno em segurança de refugiados ao Kosovo, o Conselho Permanente, declarou a 15 de Outubro de 1998, que a OSCE se encontrava preparada para uma missão de verificação⁷³⁴. A Missão de Verificação do Kosovo (*Kosovo Verification Mission – KVM*) viria a ser estabelecida a 25 de Outubro de 1998, com o objectivo de supervisionar o cumprimento no terreno dos acordos de cessar-fogo, a segurança das fronteiras, a facilitação do retorno de refugiados e a proteção de direitos humanos, em apoio à Resolução 1199 do Conselho de Segurança da ONU⁷³⁵. Devido ao agudizar da situação no Kosovo, esta missão revelou-se incapaz de cumprir todas os seus objetivos, sendo oficialmente dissolvida a 8 de Junho de 1999 quando o Conselho Permanente da OSCE decidiu que uma nova missão deveria ser desenvolvida agora com outro tipo de objetivos, mas com vista a continuar a assegurar a assistência às Nações Unidas, bem como a outras organizações internacionais. O conflito no Kosovo, juntamente com a intervenção internacional para pôr fim ao conflito e restabelecer a paz e a estabilidade, constituíram um dos maiores desafios que a OSCE teve de enfrentar. Para responder a esta nova realidade no território, a organização lançou a 1 de Julho a Missão da OSCE no Kosovo (OMiK), na verdade a sua quarta presença no território. Esta missão, de acordo com a Resolução 1244 do CSNU, com objetivos distintos da UNMIK, como a

⁷³³ Apesar de estarem previsto 40 elementos, a sua composição nunca chegou a exceder os 20. Depois de o Memorando de Entendimento ter expirado, a República Federal da Jugoslávia, suspendeu a sua condição de membro da Organização e recusou o pedido de prolongamento das atividades da Missão

⁷³⁴ Cfr. Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, Decision No. 25, PC.DEC/259, 15 October 1998

⁷³⁵ Esta missão foi constituída inicialmente por 1500 elementos tendo posteriormente chegado quase aos 2000 elementos.

construção da democracia de de instituições democráticas⁷³⁶ bem como o respeito de direitos humanos⁷³⁷.

A OMIK, tal como a EULEX foi estabelecida de forma única e não possui de facto um mandato legal nem autoridade por parte das Nações Unidas, actuando, no entanto, com alguma liberdade e independência relativamente às suas atividades, a sua atuação tem sido pautada por um modelo de cooperação e assistência mútua, como comprova a troca de correspondência entre o Sub-Representante do SGNU para as Operações de Paz, o Embaixador Bernard Miyet, e o embaixador Kim Traavik, Representante da Presidência norueguesa da OSCE entre 16 e 19 de Julho de 1999, acerca da alocação das missões entre a OSCE e a UNMIK⁷³⁸, de forma integrada coesa e efetiva. Mais recentemente a nomeação para Especial Representante do SGNU, o embaixador Lamberto Zannier, que tinha sido Diretor do Centro para a Prevenção de Conflitos, ilustra o intercâmbio entre as várias organizações.

O mandato da missão da OSCE no Kosovo (OMIK) apresenta bastante similaridades com o mandato da EULEX, daí os riscos de sobreposição das duas missões serem maiores do que relativamente à KFOR, nomeadamente nos campos judiciais e treino policial, dado que também não foram criados canais de coordenação entre as duas organizações. O facto da Sérvia e da Rússia serem estados-membros da Organização, também contribui para um estado muitas vezes de paralisia relativamente a alguns assuntos com que o Kosovo se depara.

Desde o início da UNMIK, a OSCE ficou com o comando do Pilar III – Democratização e Construção de Instituições, sob a estrutura operacional da UNMIK, sendo dessa forma responsável pela construção das instituições referente a um estado de direito, pelo estabelecimento dos direitos humanos e da respetiva “democracia” no Kosovo, ajudando paralelamente na promoção da paz, da segurança e da estabilidade no contexto regional, em particular através do vasto leque de atividades na área da reabilitação pós-conflito.

A organização e particularmente a missão OMIK tem cooperado com as Nações Unidas sob o capítulo VIII da Carta. Desde a adopção da Resolução do CSNU 1244, a missão da OSCE no Kosovo tem sido responsável pela supervisão do progresso de democratização, pela criação de instituições e pela proteção de direitos

⁷³⁶ Alguns exemplos incluem a Assembleia do Kosovo, administrações Municipais, o Provedor da Justiça, o Instituto Judicial, a Comissão Central de Eleições, a Televisão Pública, Entidades Reguladoras para os media e a escola de polícia.

⁷³⁷ Cf. Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, Decision No.305, PC.DEC/305, 1 July 1999

⁷³⁸ Convém também referir que ficou também decidido que o Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas, seria também o Chefe da Missão da OMIK.

humanos. Desde o seu desenvolvimento, a OMIK estabeleceu o sistema judicial no Kosovo, monitorizando-o e assegurando-se de que estavam a ser cumpridos todos os padrões internacionais sobre a separação de poderes e respeitados os direitos humanos, emitindo vários relatórios nesse sentido⁷³⁹, que tem abrangido diferentes tópicos como o acesso à justiça, o desenvolvimento de estruturas paralelas, a implementação das leis da Assembleia Kosovar e a necessidade de serem criadas alternativas para a resolução dos problemas que persistem entre sérvios e albaneses. Apesar das Eleições no Kosovo serem da Responsabilidade da UNMIK, a OMIK organizou e controlou todas as eleições no Kosovo desde 1999, por delegação de competências da UNMIK, dada a sua reconhecida experiência na monitorização de eleições e das regras e procedimentos eleitorais. Cumpre mesmo sublinhar a este respeito, que a OMIK tem contribuído para a formação de instituições eleitorais kosovares, a Comissão Central de Eleições (Central Election Commission – CEC) e o seu Secretariado (Central Elections Commission Secretariat – CECS), para que o Kosovo consiga conduzir processos eleitorais de forma independente e autónoma.

Como tivemos oportunidade de referir aquando da análise da UE no quadro da PCSD com a OSCE, esta organização trabalha fundamentalmente com a gestão civil de crises. No Kosovo o seu papel tem-se mostrado bastante profícuo quer através dos seus observadores e mediadores, quer através das respostas que tem conseguido encontrar para os direitos das minorias e para as tensões étnicas que ainda subsistem.

No que concerne à similaridade de atuação da EULEX e da OMIK, poder-se-á afirmar que ambas têm apresentados traços genuínos de articulação e complementaridade, não obstante a dimensão do estado de direito ser subjacente às duas. Exemplo disso foi a declaração da UE em Viena a 6 de Setembro de 2012 em resposta ao Chefe da Missão da OSCE o Embaixador Werner Althofer, na qual é referido que

[w]e remain strongly committed to building a peaceful, democratic and multi-ethnic Kosovo within Europe with full respect for the rule of law, the protection of non-Albanian communities and of Kosovo's cultural and religious heritage. OMiK plays an important role in the realization of this goal and continues to enjoy the full support of the European Union. In this context, we highly commend OMiK for its recent crucial and diligent role in the successful facilitation of the Serbian elections by the OSCE in Kosovo

Referindo particularmente que os desenvolvimentos no Kosovo têm demonstrado a importância da presença contínua e do trabalho da comunidade internacional *which OMiK is a valuable part, including by maintaining contact with community representatives [...] efforts to promote regional co-operation [e] work in the areas of combating corruption, organized crime, drug trafficking and cybercrime*. O relacionamento entre as duas missões, apesar de complexo, tem revelado um alto grau de cooperação e partilha de informação no terreno. Poder-se-á afirmar que ambas as organizações dispenderam bastante tempo na fase de planeamento das missões, para que, quer a OMiK quer a Eulex Kosovo procuraram desde o início assegurar a complementaridade e não a duplicação de esforços. Depois da Declaração da Independência e a oposição inicial de Belgrado pelo desenvolvimento da Eulex, a OMiK não poderia estabelecer uma relação oficial com a missão europeia. Esta situação alterou-se com o Relatório de 24 de Novembro de 2008 do SGNU, no qual foi declarado o cumprimento do mandato da EULEX, da Resolução 1244 do CSNU, e declarada a sua operabilidade dentro da estrutura e autoridade das Nações Unidas. Esta alteração jurídica e conceptual permitiu uma abertura para uma cooperação formal entre a OMiK e a EULEX e tem-se desenvolvido de uma forma coordenada quer ao nível executivo, quer no terreno, apesar da inexistência de qualquer documento entre as duas missões sobre a respetiva plataforma de entendimento. Ultrapassando a esfera “inter-missões” a própria OMiK tem também mantido uma boa relação entre a Delegação da Comissão Europeia em Pristina, colaborando de forma ativa nos Relatórios de Progressos anuais da Comissão, evidenciando a importância que a OSCE constitui no território Kosovar como um parceiro estratégico para a UE. O interesse de ambas as organizações continua a ser *based on the commonality of interests and objectives, and a considerable overlap between the agendas of the two organizations*⁷⁴⁰. Como tivemos oportunidade de analisar, todos os estados membros da UE são também membros da OSCE, contribuindo com cerca de 70% do orçamento e cerca de 80% do pessoal contratado da Organização.

O período de transição no Kosovo em 2008 contribuiu para uma alteração paradigmática à estrutura da organização, devido ao enceramento progressivo da UNMIK e ao desenvolvimento de facto de missão Europeia. As alterações no ambiente internacional no Kosovo constituíram uma oportunidade para a própria revisão as

⁷⁴⁰ http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/overview.htm

actividades da Missão da OSCE e para os seus estados-membros que já vinham a apelar para a redução de custos da mesma. Além do mais, houve uma necessidade óbvia de aumentar a eficiência desta missão num quadro de partilha de responsabilidades e de encontrar novos objetivos. Assistiu-se também a uma necessidade de melhorar o seu perfil público de modo que os outros actores internacionais e o público em grande tivessem conhecimento das atividades da Missão.

A revisão das prioridades da Missão depois de 2008 deveu-se em grande medida à relação dos mandatos dos outros actores envolvidos no Kosovo. O elemento chave sob todo o mandato manteve-se contudo na monitorização dos direitos humanos. É de esperar que o diálogo entre a OMiK e a EULEX continue, principalmente nos domínios judiciais e da segurança pública. A OMiK deverá manter o seu apoio à formação da Comissão Central de Eleição (CEC) e do respetivo secretariado, e avaliação do respeito pelos direitos humanos e pela boa governança.

Atualmente, as atividades da OMiK refletem a continuidade do envolvimento da OSCE no Kosovo. Nos últimos anos, a Missão adaptou a sua estrutura melhorou a sua eficiência. O orçamento decresceu de 33 602 600 euros em 2005 para 21 862 400 euros em 2012, tal como o número de efetivos que dos 1122 de 2005, conta agora com 670 efetivos. Tal como a EULEX, também a OMiK constitui a maior missão desenvolvida pela OSCE até aos dias de hoje e constitui mesmo a maior presença civil internacional no território

3.2.9. Papel da ONU na administração do Kosovo (UNMIK) e a respetiva articulação com a EULEX

A Análise da EULEX com a Missão UNMIK, difere substancialmente daquelas realizadas anteriormente, com a KFOR e a OMiK, dado que a EULEX substituiu a Missão das Nações Unidas, então não será efetuada a complementaridade e articulação de ambas, mas como é que o trabalho da primeira desencadeou o surgimento da segunda e como é que se procedeu à transição entre ambas.

Depois da intervenção militar da NATO ter terminado a 10 de Junho de 1999, a Resolução 1244 do CSNU transformou a pequena província num protetorado da própria organização, conferindo-lhe um mandato sem precedentes, bastante extensivo quer relativamente ao seu alcance, quer relativamente à sua complexidade estrutural.

A UNMIK tinha um mandato para estabelecer uma presença civil internacional

e para criar estruturas administrativas provisórias que permitissem à população do Kosovo gozar de uma autonomia substancial. Assim o mandato da UNMIK incluía o estabelecimento de uma administração transitória civil, promovendo o estabelecimento de uma autonomia substancial para as entidades do Kosovo, suportando simultaneamente a reconstrução de infraestruturas, a manutenção da ordem civil e a promoção dos direitos humanos, e assegurar o retorno pacífico dos refugiados e dos deslocados. A UNMIK estava ainda outorgada pela autoridade de coordenação da ajuda humanitária e todos os esforços de reconstrução de todas as restantes agências internacionais. Assim, a UNMIK foi responsável pela divisão do trabalho entre todas as organizações internacionais que operaram na reconstrução do país depois da intervenção militar.

A UNMIK, liderada pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas (RESG), incluiu quatro componentes ("pilares"): a ajuda humanitária (coordenador: ACNUR), a administração civil (coordenador: Nações Unidas), a criação de um quadro institucional (coordenador: OSCE) e a reconstrução e desenvolvimento económico (coordenador: UE). Para cada um destes pilares foi nomeado um Representante Especial. A UNMIK ficou responsável pelo primeiro pilar – a administração civil. Originalmente, o segundo pilar, a Assistência Humanitária ficou sob responsabilidade do ACNUR, e tinha como principal objetivo assegurar a retorno dos refugiados ao Kosovo, contudo este segundo pilar terminou em Maio de 2001 e viria a ser incorporado pelo pilar de Polícia e Justiça, e este novo segundo pilar ficava agora sob controlo direto das Nações Unidas. Desde o início da missão, que a OSCE ficou responsável pelo pilar da Reconstrução de Instituições e de Democratização, enquanto a UE ficaria responsável pelo pilar do desenvolvimento e reconstrução económica, enquanto a NATO seria responsável pela proteção militar no território.

Entre 2000 e 2002, depois das eleições municipais, assistiu-se à transferência paulatina e progressiva de responsabilidades administrativas da UNMIK para as recém criadas Instituições Provisórias de auto-governo. Esta fase antecederia a resolução do estatuto do Kosovo, e anteciparia a demissão progressiva do papel executivo da missão das nações Unidas. Contudo, a organização deixaria bem claro que o sua demissão de funções só aconteceria após estas instituições estarem efetivamente a funcionar e o Kosovo conseguir atingir alguns padrões de sustentabilidade política, social, económica e securitária. Também só a obtenção desses padrões permitiriam ao Kosovo

começar a negociar o seu estatuto de Estado Independente. A prossecução desta política por parte das Nações Unidas ficaria conhecida como “Padrões antes do Estatuto”⁷⁴¹ Em Abril de 2002, o chefe principal da UNMIK, Michael Steiner esboçou uma série de padrões referentes às expectativas da comunidade Internacional para as instituições e sociedade civil do Kosovo, afirmando que estes padrões deveriam ser alcançados antes do futuro estatuto do Kosovo ser discutido. Os padrões referidos são⁷⁴²:

- Existência de instituições efetivas, representativas e democráticas;
- Aplicação da Lei;
- Liberdade de movimento;
- Retorno sustentável de Refugiados e de pessoas deslocadas, e respeito pelos direitos das comunidades;
- Criação de sólidas bases para a implementação de uma economia de mercado;
- Clara execução dos direitos de propriedade;
- Normalização do diálogo entre Pristina e Belgrado;
- Transformação do Corpo de Protecção do Kosovo (KPC)

Como foi determinado no Plano de Implementação de Padrões do Kosovo: “Todas pessoas no Kosovo serem capazes de viajar, de trabalhar e de viver em segurança e sem ameaça ou temor de um ataque, assédio ou intimidação, sem ter em conta seu fundo étnico”, e “serem capazes de usar a própria língua livremente no Kosovo, incluindo em lugares públicos, e o acesso livre aos empregos, mercados, serviços público e sociais”⁷⁴³.

O objetivo da definição desta política onusiana através de padrões visava a criação de uma sociedade multi-étnica mais tolerante, melhorar os níveis da performance do sector público e promover a boa governança⁷⁴⁴. Após os

⁷⁴¹ A UNMIK elaborou detalhadamente a 31 de Março de 2004, “O Plano de Implementação dos Padrões” Para uma análise do “Standards Implementation Plan, ver o site da UNMIK, disponível online em: <http://www.unmik.org>

⁷⁴² Amato, G. 2005. Kosovo' Final Status. *The Balkans in Europe's Future*. I. C. o. t. Balkans. Sofia, Secretariat Centre for Liberal Strategies, p.114.

⁷⁴³ Além disto, nos padrões é referido que os membros de todas comunidades “devem ser capaz de participar plenamente na vida social, política e económica do Kosovo, e não sendo vítimas de ameaças à sua segurança e bem-estar com base na sua etnia.” Também inclui “todos refugiados e deslocados de guerra que desejam retornar ao Kosovo devem ser capazes de o fazer em segurança e dignidade”⁷⁴³. (31 de Março de 2004) “Kosovo Standards Implementation Plan.” www.unmikonline.org/pub/misc/ksip_eng.pdf [acedido a 14 de Junho de 2007]

⁷⁴⁴ Dentro destes oito campos, foram identificados 109 objetivos e apresentados ao Conselho de Segurança em Dezembro de 2003, no Documento “*Padrões para o Kosovo.*”

acontecimentos de Março de 2004⁷⁴⁵, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, pediu ao diplomata norueguês Kai Eide que elaborasse um parecer acerca da política das Nações Unidas para o futuro do Kosovo. O relatório de Eide afirmava que a política dos padrões antes do estatuto “tinha falta de credibilidade”, apelando para política de padrões prioritária e dinâmica. A nova política pretendida iria focalizar-se na realização de um rápido progresso em algumas áreas chave (principalmente respeitantes aos direitos das minorias), tendo em vista a abertura das negociações do futuro estatuto. O embaixador referiu também que tais negociações não poderiam ser adiadas devido à frustração albanesa, no seu estado actual de pobreza e falta de clareza em relação ao seu futuro. Eide referiu também que a UNMIK havia perdido alguma credibilidade como resultado da violência de Março, indicando que a transferência de responsabilidades da UNMIK para o Governo do Kosovo deveria acontecer com a maior brevidade possível, ou então essa transferência deveria se processar para Organizações regionais, tal como a EU, a OSCE em final de 2005⁷⁴⁶.

No ano de 2004, aconteceram também algumas mudanças na política “Padrões antes do Estatuto”. Em contraste com 2003, quando a obtenção dos padrões era um requisito chave para o início do diálogo sobre o estatuto final do Kosovo, em finais de 2004, uma nova fórmula foi desenhada. Esta contemplou a implementação de padrões prioritários, em vez de “implementação de padrões”. O Chefe da UNMIK, Soren Jesen Petersen anunciou também que depois da formação de um governo estável no Kosovo, a atenção seria colocada na implementação de padrões para a realização de um Kosovo multi-étnico. Segundo o chefe máximo da UNMIK, os *Padrões devem ser atingidos, ou um progresso sério deve ser feito em meados de 2005*. O Primeiro-Ministro Sérvio, Vojislav Kostunica rapidamente veio declarar que as mortes sérvias só demonstram que os padrões estabelecidos pelas Nações Unidas para o início das negociações se encontram ainda muito longe de atingir. Afirmando numa Declaração enviada ao Governador das Nações Unidas no Kosovo que: *quero ouvir bem alto e a bom som de si, que tipo de padrões nós podemos conversar, quando jovens são mortos no Kosovo, unicamente porque são sérvios*. Acontecimentos esses, que Soren Jessen Petersen,

⁷⁴⁵ A faísca que levou à violência foi a alegação de que os sérvios tinham perseguido três crianças albanesas com cães selvagens, levando-as à morte. Mais tarde esta alegação viria a provar-se ser falsa, com Secretário-Geral da NATO, OTAN Jaap de Hoop Scheffer, entre outros, declarando que a violência havia sido orquestrada por elementos dentro da comunidade albanesa. Hahir, A. (May 2004). Kosovo Five Years Later. Is Intervention better than cure? *Z Magazine*. Disponível no site <http://www.globalpolicy.org/security/issues/kosovo1/2004/05fiveyears.htm> [acedido a 19 de Junho de 2006]

⁷⁴⁶ Para aceder ao texto completo do Relatório de Kai Eide, e as Recomendações do Secretário Geral Kofi Annan, ao Conselho de Segurança, ver UN document S/2004/932, de 30 de Novembro de 2004, disponível no site <http://www.un.org/Docs/sc> [acedido a 2 de Outubro de 2006]

claramente afirmou: *estou chocado e amedrontado por este estúpido e trágico crime...Mas não será permitido estragar o processo democrático em curso, e a construção de uma sociedade democrática, pacífica e multi-étnica multi-étnica*⁷⁴⁷.

Por outro lado, a maioria da população do Kosovo, albanesa, sentia-se cada vez mais frustrada com a falta de uma solução política a longo prazo na província, mantida sob administração internacional. No entanto, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Sérvia e Montenegro, Draskovic, que era um dos principais oponentes à política de Milosevic, afirmou veementemente que a criação de um Kosovo independente não seria a melhor solução. Segundo, o ex- Primeiro- Ministro:

Seria muito perigoso tanto para sérvios como albaneses, porque gerações de sérvios sonharam com o dia da libertação do Kosovo, e os sérvios tornar-se-iam os judeus europeus, sonhando com a libertação de Jerusalém [...] Se queremos um Kosovo multicultural, isso é impossível no caso de se proclamar a independência de Kosovo⁷⁴⁸.

Numa visita à província após os distúrbios de Março de 2004, o chefe da missão das Nações Unidas no Kosovo, declarou que “O conceito de um Kosovo multiétnico, que a comunidade internacional persistentemente tem tentado implementar nos últimos anos não é mais convincente”⁷⁴⁹.

Não obstante, papel que a UNMIK estava a fazer para o desenvolvimento de instituições próprias de uma democracia liberal no Kosovo, a sua legitimidade interna vinha assim a decrescer desde 2004, perante a opinião pública kosovar, devido à sua lentidão e falta de iniciativa em relação à criação de um novo estatuto para o Kosovo. Em contraste, as instituições políticas locais, estabelecidas por eleições, gozavam cada vez mais de legitimidade local. Os seus esforços para construir uma democracia liberal no Kosovo esbarravam com uma falta de cultura política, um fracasso na apreciação do elo entre o progresso económico e a estabilidade política⁷⁵⁰. A UNMIK também não estava a desenvolver um trabalho particularmente assinalável, relativamente a estratégias de desenvolvimento económico. Mas o maior fracasso da UNMIK era apontado à sua relutância em anunciar e implementar uma estratégia explícita para o Kosovo, de forma a facilitar a determinação do seu estatuto final.

Desta forma, em 2006, a própria UNMIK procedeu a alterações significativas, e a sua estrutura de pilares desenvolvida inicialmente foi praticamente abandonada,

⁷⁴⁷ Matthew Robinson. 2005. Kosovo Serbs' killings end year of calm. *Reuters Foundation*, p. 12.

⁷⁴⁸ Hawton, N. April 22, 2004. "Kosovo Independence "Impossible"." *BBC*. Disponível no site <http://www.globalpolicy.org/security/issues/kosovo1/2004/0422impossible.htm> [acedido a 14 de Agosto de 2006]

⁷⁴⁹ Harri Holkeri citado em: Hahir, A. (May 2004). Kosovo Five Years Later. Is Intervention better than cure? *Z Magazine*.

⁷⁵⁰ Woehrel, S. 2005. Kosovo's Future Status and U.S Policy. *CRS Report for Congress*.

permanecendo somente as estruturas referentes à missão da OSCE e da União Europeia. A mudança do Protetorado para a UE não protetorado não eliminaria o descontentamento da população local, com a falta de um governo próprio⁷⁵¹. Durante esse ano o Gabinete de Marthi Ahtisaari (UNOSEK) envolveu-se em diversas rondas de negociações entre sérvios e kosovares em Viena e nas duas Capitais, contudo uma vez mais estes esforços revelar-se-iam infrutíferos e Declaração de Independência agravaria a situação da missão das Nações Unidas e abriria a porta aos 27 estados-membros a oportunidade de autorização de uma Missão da UE, relativa aos pilares anteriormente destinados à UNMIK, a justiça e polícia e a administração civil. Contudo e como tivemos oportunidade de analisar o bastante vasto mandato da EULEX e do Alto Representante da UE não refere a administração do território nem da sua população, mas tão somente na “supervisão”. O que permitiu que as instituições locais iniciassem o trabalho com uma autonomia “monitorizada” e de acordo com os padrões europeus e um comportamento comunitário. Após o Relatório do Conselho de Segurança de 24 de Novembro de 2008 as Declarações do Presidente do Kosovo dois dias depois, a EULEX assumiu a total responsabilidade operacional a 9 de Dezembro desse ano enquadrada como tivemos oportunidade de observar, na Resolução 1244 do CSNU, e sob a total autoridade das Nações Unidas. Em Resultado desta nova reconfiguração da “divisão do trabalho entre estas duas organizações” depois de quase dez anos de serviço no Kosovo, a polícia da UNMIK completou todas as suas operações⁷⁵² e deu início ao processo de transferência de competências para a EULEX⁷⁵³ e a 12 de Dezembro de 2009 foi assinado um acordo entre as duas organizações sobre a transferência de ficheiros sob investigações criminais, tendo todo o Departamento de Justiça da UNMIK extinto e assumindo essas funções a EULEX e responsabilidades pelos casos ainda pendentes.

Desta forma o relatório do Secretário Geral da UNMIK de 16 de Março de 2009, referia pela primeira vez a reconfiguração da UNMIK e o desenvolvimento da EULEX. Neste documento, é reafirmada a passagem de testemunho da UNMIK para a EULEX, mantendo a primeira somente uma pequena presença em Mitrovica, que terá como principais funções a proteção das minorias, o apoio aos refugiados e a liberdade de circulação bem como questões de proteção, preservação e reconstrução do

⁷⁵¹ O Partido Liberal alemão introduziu uma resolução ao parlamento alemão em Março 31, 2004, pedindo ao parlamento votar em favor de um protetorado de UE.

⁷⁵² Incluindo na Região de Mitrovica.

⁷⁵³ Convém salientar que alguns dos membros da UNMIK foram depois reintegrados na missão da EULEX, dado que faziam parte de estados-membros da UE.

património cultural no Kosovo. No texto pode ainda ler-se que *a crucial political and diplomatic role continues to be played by the United Nations Office in Belgrade, which advises my Special Representative and manages contacts with Serbia's senior political leadership.*

A UNMIK manteve também o seu Escritório em Skopje, que continuou a fazer as avaliações sobre os desenvolvimentos políticos na áreas da sua responsabilidade, e continuou a trabalhar para a estabilidade regional sob a Resolução 1244 em coordenação com as restantes organizações internacionais presentes no território e com as autoridades de Pristina e de Belgrado. As principais funções, redesenhadas no Relatório Especial de 12 de Junho (S/2008/354), incluíam a monitorização, o acompanhamento da representação externa, a facilitação do diálogo entre o Kosovo e a Sérvia e atividades relacionadas com os acordos práticos entre os seis pontos referentes aos relatórios do RESGNU.

Neste sentido existe uma grande diferença entre as anteriores funções da UNMIK sobre o território do Kosovo até 2008 e o atual papel da EULEX. A missão da UE abriu caminho à construção da confiança entre ambas as partes, sérvios e albaneses, dado que institucionalizou o diálogo como uma plataforma preferencial de entendimento entre ambas as partes. Em contraste com a UNMIK, a EULEX tem também sido mais orientada para as maiorias locais na construção do processo político e tem refletido os desejos da população maioritária albanesa na sua atuação. Por outro lado, o mandato da missão europeia traduziu um certo afastamento do trabalho das instituições locais, como referiu Herver Hasani *this mission takes a kind of "behind the scenes" approach* conferindo legitimidade às instituições locais, servindo deste modo como um fator imparcial para a população Kosovar e abrindo oportunidades para as instituições locais atingirem os padrões europeus relativamente à construção do estado de Direito e de governança política. Tendo em linha de conta a fraca cultura política existente no Kosovo, a missão Europeia conseguiu desenvolver instrumentos que a UNMIK se revelou incapaz até à independência do Kosovo.

Porém, depois destes aspetos positivos relativamente à missão das Nações Unidas, a EULEX carece da legitimidade que a UNMIK detinha no território para ambas as partes, e para Belgrado a aceitação desta missão tem ocorrido somente por base de uma possível adesão à UE. A Missão Europeia tal como a Missão da ONU não tem conseguido ultrapassar as enormes lacunas e construir a coesão política e social, uma vez que as suas funções primárias se encontram confinadas ao estado de direito e

à segurança. Face a esta situação, a União e os Estados-membros mostram que a moeda tem, de facto, duas faces: por um lado, são claros apoiantes do reforço das Nações Unidas e proclamam a centralidade da organização no conceito de “efectivo multilateralismo”; por outro, o forte empenho que a UE coloca na sua autonomia leva-a a um certo distanciamento das operações da ONU. Por exemplo, obter um mandato das Nações Unidas para as operações PCSD parece não ser um requisito para a UE, bastando o consentimento do Estado visado e que sejam de natureza não coerciva ou civil⁷⁵⁴.

3.2.10. EULEX – Avaliação

A avaliação da EULEX nos últimos quatro anos remete-nos para um problema global da PCSD, que a própria tem vindo a tentar ultrapassar – elevadas expectativas e recursos limitados.⁷⁵⁵ Terão sido as expectativas criadas em torno da missão demasiado irrealistas e incompatíveis com o seu mandato? Serão os contornos políticos locais e regionais e o próprio contexto que têm determinado o alguma incoerência da missão funcionando *vis-à-vis* com seu mandato, demasiado abrangente? Tem sido a direcção política de Bruxelas que se têm mostrado ineficaz com os propósitos gerais da missão ou a divisão entre os próprios estados-membros no reconhecimento do estatuto atual do Kosovo terá consequências na própria missão? Parece que a combinação de todas estas variáveis fornecem a resposta a algumas das críticas que são hoje colocadas à UE. Com base nos quatro relatórios publicados pela EULEX até à data a missão têm contribuído significativamente para a construção do estado de direito na região, ainda que os resultados alcançados estejam muito aquém daquilo que seria expectável com a evolução da missão no terreno⁷⁵⁶. Pelo seu orçamento global e pelo elevado número de funcionários, a EULEX comparada com outras missões da PCSD, aumentou

⁷⁵⁴ No continente europeu, exemplos disso são a operação policial da UE na Bósnia-Herzegovina (MPUE) e as operações *Concórdia* e *Próxima* na Macedónia, que não foram propriamente criadas por qualquer resolução do CSNU; as três operações civil na Geórgia (EUjust Themis), Kinshasa (EUPOL Kinshasa) e Iraque (EUjust Lex) também ilustram o mesmo cenário fora do continente Europeu.

⁷⁵⁵ Para uma avaliação, em particular, dos sectores da segurança e da justiça vide: Cierco, Teresa e Reis, Liliana. 2013. “O Papel da EULEX no Kosovo: os Setores da Segurança e da Justiça. Relações Internacionais, N.º 40, dezembro, pp. 111-131.

⁷⁵⁶ A evolução semântica dos nomes dos relatórios traduz essas mesmas conquistas. O Relatório de 2009, denomina-se apenas 2009 EULEX Programme Report Disponível no site <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/EULEX-PROGRAMME-REPORT-July-2009-new.pdf> [acedido a 13 de julho de 2012]. O Relatório de 2010, acrescenta Building Sustainable Change Together e encontra-se disponível no site <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/EULEX%20Programme%20Report%202010%20.pdf>; o relatório de 2011 apresenta-se como Bolstering the Rule of Law in Kosovo a Stock take e está disponível no site <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/EULEX%20ProgrammeReport%202011.pdf> e o Mais recente, de 2012 acrescenta Rule of Law beyond the Headlines, disponível no site <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/EULEX%20ProgrammeReport%202011.pdf>

substancialmente as expectativas não só entre a população local, como em Bruxelas e nos estados-membros. As próprias declarações de alguns funcionários da EULEX sobre as intenções e capacidades ímpares desta missão no combate à corrupção e ao crime organizado conduziram ao aumento das expectativas em torno da mesma (Spernbauer 2010, 23). A falta de esperança e confiança dos kosovares nas suas próprias instituições na eliminação de alguns problemas conduziram a que todas as suas expectativas fossem depositadas na missão da UE. Independentemente de todas estas expectativas serem ou não realistas, algumas não foram até ao momento concretizadas e começa a assistir-se a um sentimento que as mesmas expectativas foram em alguns domínios defraudadas. O crime organizado e a corrupção continuam a apresentar níveis preocupantes dentro das próprias instituições do Kosovo, apesar das melhorias substanciais. As críticas à missão tem surgido de vários lados, quer entre a população local e as instituições kosovares, quer por alguns em Bruxelas, que não estando diretamente envolvidos na missão têm suportado financeiramente a mesma, como o Ministro da Defesa alemão, Thomas de Maiziere que afirmou a missão está “*in the wrong track*”⁷⁵⁷. Entre muitos outros críticos, o próprio Secretário-Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, tem criticado a falta de recursos da EULEX e tem afirmado que estas lacunas da missão europeia prejudica a atuação da NATO no território⁷⁵⁸.

Os padrões de eficiência e eficácia de qualquer missão da PCSD deverão sempre ser escrutinados na medida em que os mesmos atinjam os objetivos estabelecidos para a missão. A confiança pública nas instituições é fundamental para aferir a eficácia do trabalho realizado em qualquer área do Estado de direito. Assim as opiniões da sociedade civil revelam-se como um importante mecanismo para as diversas instituições que atuam coletivamente no sistema judicial, para aumentar a própria confiança do público nessas mesmas instituições e simultaneamente aumentar a sua eficácia. Tendo em conta que a EULEX têm como principais objetivos o apoio às instituições locais, a sua avaliação terá necessariamente de perpassar pela análise da percepção da população local face à eficácia e eficiência da Missão. Tal como a eficiência, também a *accountability*⁷⁵⁹ constitui um importante instrumento de

⁷⁵⁷ “Germany says EU Kosovo police force failing, hurting NATO,” Reuters, 10 October 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/10/10/oukwd-uk-kosovo-germany-idAFBRE8990R020121010> [acedido a 12 de Outubro de 2012]

⁷⁵⁸ “NATO chief criticizes EU mission in Kosovo,” EuroTribune, 24 April 2012, <http://www.eurotribune.eu/index.default.php/?p=26828> [acedido a 30 de Setembro de 2012]

⁷⁵⁹ Nesta investigação optou-se pela manutenção da palavra em inglês, dada a dificuldade de tradução da mesma para o português. Mesmo na língua inglesa o termo *accountability* é utilizado para diferentes conceitos. Nesta investigação o termo traduz simultaneamente uma virtude e um mecanismo. Em termos políticos o termo tem sido utilizado como sinónimo de muitos desideratos políticos, vagamente definidos como a boa governação, a transparência, a equidade, a democracia, a eficiência, a

avaliação da missão. De fato, a responsabilidade e a prestação de contas constituem o processo pelo qual uma organização se compromete a responder e coordenar as necessidades das partes interessadas na sua decisão, tomando as medidas necessárias e desenvolvendo atividades, no sentido dos compromissos assumidos e dos objetivos delineados. O processo de *accountability* envolve o reconhecimento e a assunção de responsabilidade das ações e das consequências resultantes das mesmas. Em termos práticos, esta prestação de contas envolve: a participação; avaliação; capacidade de responder a queixas e transparência sobre as atividades e decisões⁷⁶⁰.

As missões da PCSD são politicamente responsáveis através de uma cadeia direta de comando para o Conselho e para o Comité Político e de Segurança (COPS), e financeiramente através do Regulamento Financeiro da UE, caso se trate de uma missão civil, ou por parte dos estados-membros no caso de uma missão militar. No entanto, é importante ressaltar que, as missões da UE são também responsáveis perante os cidadãos, quer dos estados-membros e dos estados contribuintes dessas missões, quer particularmente perante os cidadãos, dos estados ou dos territórios onde se encontram a operar (Palm 2010, 8). Assim, a avaliação de uma missão da PCSD está intimamente ligada à sua eficácia, dado que o seu principal objetivo é apoiar o desenvolvimento de instituições que são responsáveis perante as populações locais. Assim a capacidade da missão da UE pressupõe inevitavelmente a própria credibilidade que a mesma tenha junto das populações que a própria se encontra a proteger e salvaguardar. A própria capacidade de alcançar os objetivos delineados seriam severamente prejudicados se a missão não tiver credibilidade ou não assegurar a prestação de contas perante a comunidade local. Em Janeiro de 2010, a EULEX reconhecendo a necessidade de transparência e de certa forma de avaliação, publicou um documento intitulado *EULEX accountability*, no qual reconheceu que a responsabilidade constitui um elemento essencial para a realização dos objetivos globais da missão. O documento encontra-se dividido em : Accountability operacional,

agilidade, a responsabilidade e a integridade. Ver a este respeito Arnull, A., D. Wincott. 2001. *Accountability and Legitimacy in the European Union*, New York & Oxford: Oxford University Press; Behn, R. D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press; Bovens, Mark. 2007. *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, *European Law Journal*, 13 (4): 447-468; Harlow, C., 2002, *Accountability in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

⁷⁶⁰ Estes quatro elementos, os quais são baseados no One World Trust Global Accountability Framework, podem ser definidos da seguinte forma: a participação corresponde ao processo pelo qual uma organização permite às partes interessadas desempenhar um papel ativo nas decisões e atividades que as afetam. Avaliação é o processo através do qual uma organização monitoriza e analisa o seu progresso em relação às metas e objetivos. Capacidade de responder às queixas implica a existência de uma política com mecanismo para tratar de queixas contra a organização. Transparência implica a prestação de informação acessível e oportuna às partes interessadas e a abertura de processos organizacionais para avaliação. Informação disponível no site: <http://www.oneworldtrust.org/> [acedido a 15 de Janeiro de 2011]

interna e externa. Relativamente à accountability operacional, o documento destaca a “Abordagem Programática” que consiste num mecanismo utilizado pela primeira vez na UE para medir estatisticamente o cumprimento de objetivos por parte da EULEX e o progresso das instituições locais na construção do Estado de Direito (EULEX 2010). Este sistema foi projetado para avaliar o impacto da EULEX no terreno. Relativamente à *accountability* interna, esta encontra-se fracionada em dois tipos: legal e disciplinar. A *accountability* legal da missão é assegurada através dos mecanismos judiciais dos estados participantes. Neste contexto, a missão assumiu o compromisso de informar o público em geral sobre os resultados de tal processo, assegurando o acesso à justiça e direito de apelar para as partes, no respetivo sistema judicial. Relativamente à *accountability* disciplinar é fornecida através da Unidade de Investigação Interna, através dos conselhos de Disciplina e dos conselhos que são convocados regularmente para avaliar as violações das normas de pessoal e regulamentos, incluindo o Código de Conduta, ou seja, a "conduta ilegal". Em relação à *accountability* externa, o documento estabelece a responsabilidade política dos estados-membros da UE, bem como a prestação de contas vis-à-vis as autoridades políticas no Kosovo, a informação transparente das atividades da missão ao povo kosovar, a responsabilização financeira e de direitos humanos. De acordo com a EULEX, a missão *fornece informação transparente e oportuna sobre as suas atividades para a sociedade civil e para os jornalistas, numa base diária*, constituindo o site da missão uma importante ferramenta para o efeito. Contudo mesmo a transparência e a informação dos objetivos da organização parecem situar-se numa esfera somente de aspirações, e muitos kosovares desconhecem o papel efetivo da missão da UE, ou pelo menos não se sentem devidamente informados acerca da mesma. As próprias informações da EULEX parecem não chegar a todo o território do Kosovo e muitas pessoas, especialmente nas áreas mais rurais, sem acesso à internet e consequentemente sem acesso às informações fornecidas no site, continuam a desconhecer e a valorizar a atuação da EULEX. A falta de visibilidade da própria missão, ao contrário da missão da NATO e da OSCE agudiza este desconhecimento, tornando-se mais difícil para os kosovares entenderem e confiarem no papel da EULEX no território. A declaração de um Kosovar é bastante elucidativa a este respeito, na qual refere que, *I do not know at all what did EULEX do and what are they doing, they are simply not present with events, [...] far as EULEX is concerned, you can see them only when they pass through your place in a jeep. I even don't know where their office is and where could people address them in case of*

problems. (Christine Bennett and Saferworld 2011, 17) A própria missão parece estar ciente de sua pouca transparência e realizou recentemente uma série de medidas para aumentar a sensibilização do público, relativamente ao papel importante da missão⁷⁶¹. Relativamente ao aumento da transparência, a EULEX constituiu o Gabinete de Imprensa e Opinião Pública (Press and Public Information Office – PPIO) apesar destas inovações, muitos dos kosovares continuam a sentir pouca ligação à missão. A própria cooperação da EULEX com a administração central e local, parece ser feita numa lógica *top down* e não *bottom up*, na qual a missão da UE coopera melhor com as instituições governamentais do que com os cidadãos, levando a uma percepção de que a missão da UE serve somente os interesses e as necessidades do poder local e do poder central, negligenciando em grande medida as necessidades da população, esta opinião é ainda mais agravada por parte da minoria sérvia, a qual entende que a EULEX se encontra no território somente ao serviço das autoridades e da maioria albanesa, afirmando que *co-operation is in favour of the government and in disfavour of the community, and this is what we don't like.* (Christine Bennett and Saferworld 2011, 18)

Um estudo levado a cabo por Christine Bennett, através da Instituição Safeworld, já em 2011 sobre a da percepção da EULEX por parte dos Kosovares apresenta resultados contraditórios. A EULEX tem uma percepção eclética e diferenciada na população do Kosovo, se alguns pensam que a missão da UE tem contribuído para melhorar positivamente para a segurança e para o trabalho levado a cabo pelos seus agentes, nomeadamente os provedores de justiça, outros nem tanto. OS números demonstram que as opiniões permanecem polarizadas sobre seu valor real. Quando questionados, em 2010, se concordam ou não com a afirmação “A EULEX tem contribuído para o Estado de direito no Kosovo”, 52,9% dos inquiridos respondem "Concordo" ou "concordo completamente", enquanto que 34,8% responde "Discordo" ou "discordo completamente". Quando os entrevistados são avaliados por etnia, os albaneses são aqueles que maior confiança depositam na atuação da EULEX, 51,4% dos albaneses do Kosovo respondem com “concordo”, relativamente aos 39,5% de “concordo” e por oposição aos 48,3% por cento dos sérvios do Kosovo que se afirmam "completamente em desacordo" com a EULEX. Estes valores são também reveladores do antagonismo entre os albaneses e os sérvios relativamente ao trabalho

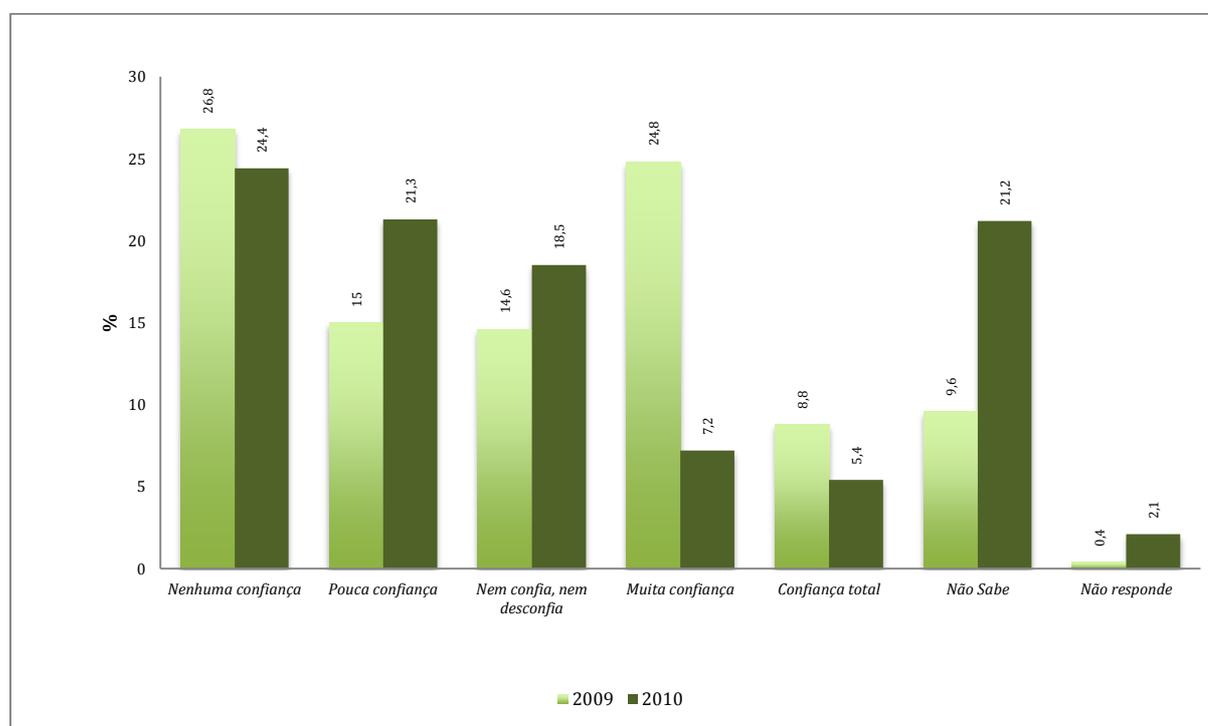
desenvolvimento pela EULEX, mas também à própria legitimidade da missão da UE de atuação no território. Relativamente à opinião sobre o envolvimento da EULEX na melhoria da qualidade dos serviços policiais e judiciários prestados, esta é bastante positiva. Mais de metade (57,1%, mais concretamente) refere que tem sido “muito bom” ou “um pouco bom”. Claro está um vez mais que a população albanesa confirma estes valores, com 62,7% a declarar neste sentido, enquanto que 43,3% da população sérvia do Kosovo considera a contribuição da EULEX como "muito pobre". Relativamente às opiniões da população sobre o papel da EULEX na melhoria da qualidade do trabalho judicial, as opiniões dividem-se: 42,3% dos entrevistados vêm como "muito bom" ou "um pouco bom" enquanto 44,7% considera o trabalho da organização neste capítulo como "um pouco pobre" ou “muito má”, contudo observa-se uma vez mais posições divergentes entre as diferentes etnias. Para 44,6% dos albaneses do Kosovo, 67,1% de outras minorias e apenas 13,3% dos sérvios do Kosovo, a contribuição da EULEX para a melhoria da qualidade do trabalho Judicial é vista como "muito boa" ou “algo boa”, enquanto 42,4% dos albaneses do Kosovo e 27% de outras minorias vê a missão como "um pouco pobre" ou “muito má”. Cerca de metade (49,8%) da população sérvia do Kosovo refere-se à contribuição da EULEX para a melhoria do sector da justiça como "muito pobre". As opiniões estão igualmente divididas em relação ao sector aduaneiro: 35,6% defendem que a EULEX tem tido uma contribuição "boa" ou "muito boa", enquanto 40,4% vê a sua atuação neste sector como "um pouco pobre" ou “muito má”. Uma vez mais, os sérvios do Kosovo entrevistados são os mais críticos, com 67% a afirmar que a contribuição da missão tem sido "pobre" ou "muito pobre" (em comparação com os 36,5 % dos albaneses. Um dos pontos mais positivos neste estudo, refere que mais de metade dos inquiridos (51,3%) "concordam" ou "concordam fortemente" que EULEX tem contribuído para o combate à corrupção.

Quando perguntado se a EULEX deve deixar o Kosovo, o número de pessoas que “concorda plenamente” ou “concorda” é de 39% (38,5 % de albaneses , 48,7% dos sérvios do Kosovo e 28,9 % de outros grupos étnicos) e 42,4% de todos inquiridos (43,6% dos albaneses, 18,5% dos sérvios "discordam" ou "discordam totalmente").

Alguns dos entrevistados referiram que a EULEX deveria ter uma ação executiva mais decisiva, particularmente sobre a corrupção. Contudo a recente ação da EULEX, nomeadamente a prisão de ex-combatentes do Exército de Libertação do

Kosovo (ELK) provocou vários protestos nas ruas, pedindo que a EULEX se foca-se somente na monitorização, acompanhamento e orientação das instituições judiciais locais, restringindo-se a um mero papel consultivo. A EULEX tem sido assim confrontada com as expectativas heterógenas e muitas vezes contraditórias da própria população, o que para esta investigadora traduz em grande medida a frustração por parte da população da falta de eficácia na forma como o Estado de Direito é atualmente administrado por um conjunto de atores nacionais e internacionais (Christine Bennett and Saferworld 2011, 23). Gostaríamos mesmo assim de sublinhar que as questões como a corrupção ou o crime organizado geralmente tem um maior apoio público do que o julgamento do passado e crimes de guerra relacionados, muitas vezes com aqueles que contribuíram para a edificação do país. A EULEX tem-se mostrado incapaz de ganhar a confiança da população, e em 2010 estes números eram ainda menos animadores do que em 2009, revelando 47% dos entrevistados confiar “pouco” ou “nada” na missão da união europeia e apenas 20,5% revelaram confiar “plenamente” ou “muito”, como podemos visualizar no **gráfico 17**.

Gráfico 17 – Confiança na EULEX



Fonte: Christine Bennett and Saferworld. (2011). *Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act*. Saferworld, p. 16

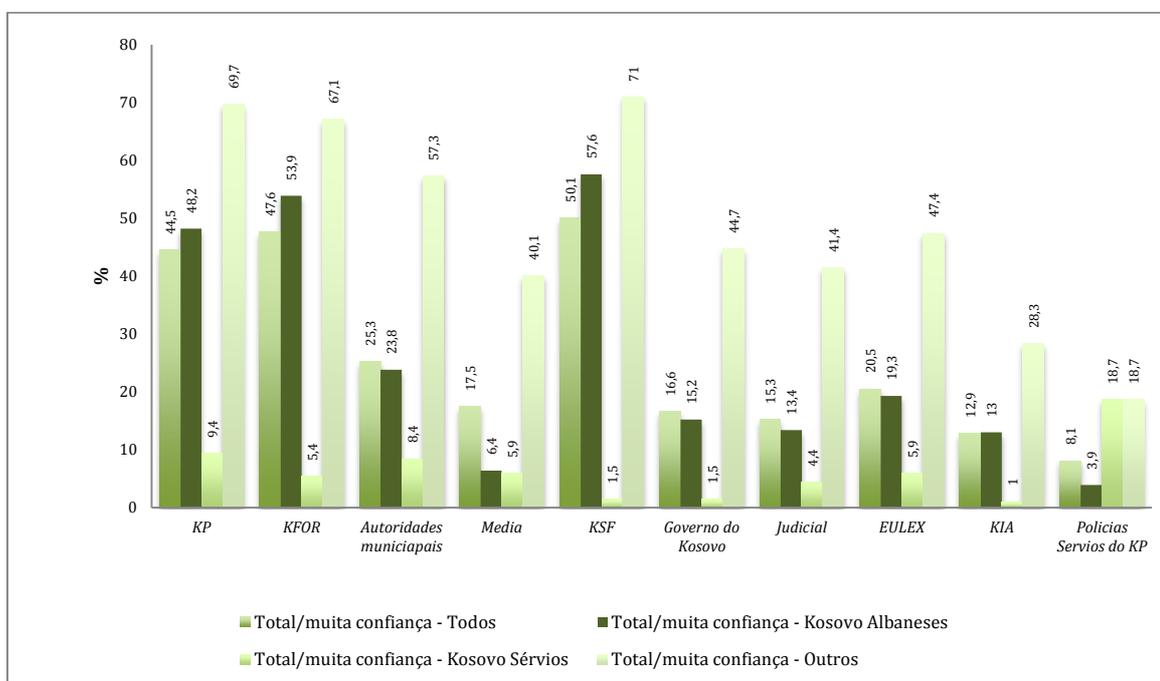
Os homens têm também revelado uma maior desconfiança da EULEX do que as mulheres (50,1% e 43,5% respectivamente), tal como a os mais jovens, entre os 18 e os 29 ano de idade, onde 53,5% afirmam não confiar na EULEX, ou apenas “um pouco”. Também a nível regional são detetadas algumas diferenças. As duas regiões onde os índices de confiança são menores são Pristina e Mitrovica. Na primeira cerca de 55,9% dos entrevistados afirmavam confiar “apenas um pouco” ou mesno nada, e na segunda estes valores sobem para os 66,7%. Por outro lado, a região onde a população mais confia na EULEX é em Dakovica. A falta de clareza do mandato da EULEX e ineficácia relativa a casos de elevada corrupção são apontados como os principais motivos de desconfiança e frustração por parte da população. Embora possa haver alguns equívocos relativamente ao que a EULEX pode ou não pode fazer, os entrevistados culpam a missão pelo lento progresso do sistema judicial, particularmente no que toca à administração da justiça. Um rapaz Kosovar de dezoito anos referia mesmo que *[u]ntil now I only have noticed that EULEX holds conferences, complaints and promotions about how they work, problems with which they deal, and literally I haven't seen that they took any problems in their hands.*

A EULEX necessita de tomar medidas mais decisivas contra os níveis mais elevados corrupção, porque torna-se cada vez mais evidente que enquanto essas medidas não forem tomadas, o desapontamento por parte da população manter-se-á e o questionamento da própria missão prolongar-se-á, sem efetivamente se entender a eficácia da missão Europeia. O facto da EULEX ter beneficiado de um período relativamente longo de preparação da missão, pode de alguma forma explicar o elevado número de novos elementos desta missão e aumentar a própria responsabilidade da mesma, podendo servir como modelo para futuras missões no âmbito da PCSD⁷⁶². O fato do mandato da EULEX deter alguns poderes executivos permanece ainda como alguma fonte de problemas para a sociedade civil do Kosovo, os quais são ainda agravados pelo fato de somente 89 países terem reconhecido a independência do país. Algumas das ações mais sensíveis por parte da missão têm sido mesmo entendidas como desafiadoras para a independência do país. A questão do mandato é ainda mais complicada pelo fato de ser partilhada pelo Governo do Kosovo, pelo ICO e pela UNMIK e pelo estatuto de neutralidade da missão. Tendo sido estabelecida dentro da estrutura normativa da Resolução 1244 do CSNU, a EULEX ao

⁷⁶² Ao contrário da grande maioria das missões realizadas pela PCSD, que foram projetadas e organizadas num curto espaço de tempo, a EULEX beneficiou de um longo período de preparação que incluiu mesmo uma espécie de pré-missão, como observámos, a Equipa de Planeamento da UE (EUPT)

contrário do ICO não reconhece oficialmente a independência do Kosovo, o que complica as relações da Missão com o Governo e com a população do Kosovo, bem como com outros países da região. Algumas organizações da sociedade civil como a Lëvizja Vetëvendosje (Autodeterminação) opõem-se à presença da EULEX no Kosovo na sua forma atual. Para esta organização não é concebível qualquer presença internacional no Kosovo depois da independência, que tenha autoridade e poderes executivos sob o próprio governo, pois isso traduz a limitação da sua soberania e a perpetuação de uma espécie de protetorado⁷⁶³. Assim, e pese embora a maioria dos entrevistados no estudo realizado por Christine Bennett indique que a posição de organizações como a da Lëvizja Vetëvendosje não seja partilhada pelo público em geral, parece que uma grande maioria das pessoas que inicialmente se mostravam optimistas acerca da EULEX, e que tinham elevadas expectativas relativamente à Missão da UE, encontram-se atualmente um pouco desiludidas não só com a sua atuação como também com aquilo que conseguiu para a construção do Estado de Direito em termos efetivos. Ver os **gráfico 18 e 19** que refletem a confiança nas instituições.

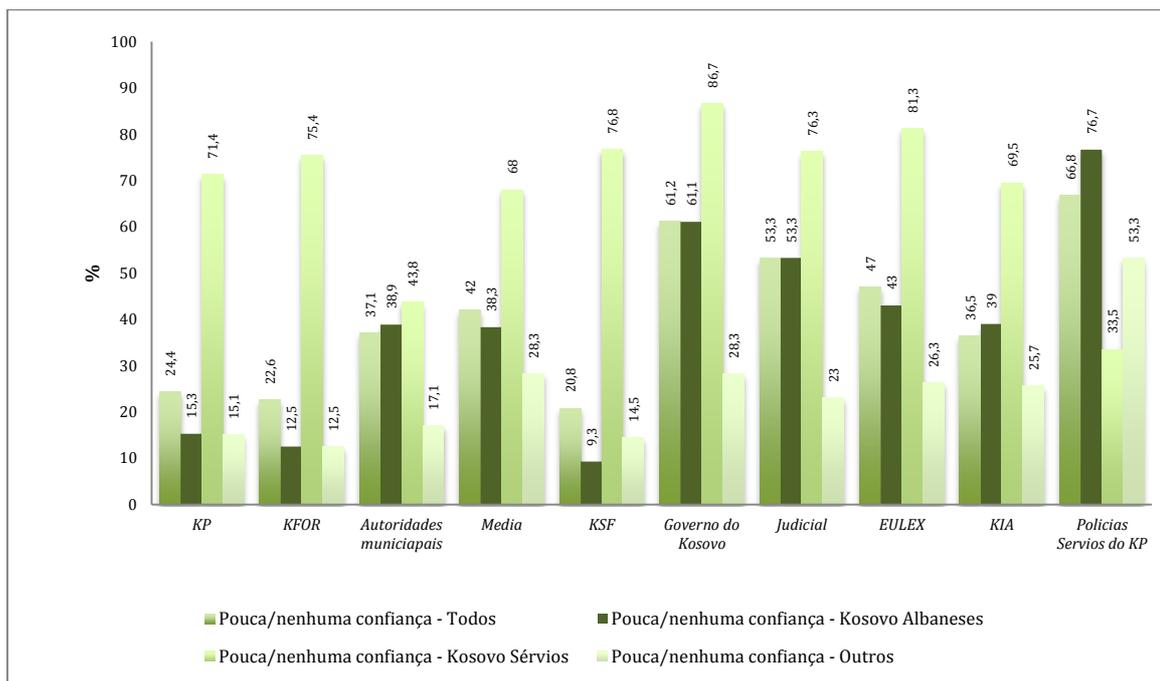
Gráfico 18 - Confiança nas instituições e provedores de segurança (Níveis elevados de confiança)



Fonte: Christine Bennett and Saferworld. 2011. *Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act*. Saferworld, p. 8.

⁷⁶³ A este respeito, convém referir que em Agosto de 2009, esta organização organizou uma manifestação em Pristina, da qual resultou a vandalização de cerca de 30 veículos da EULEX.

Gráfico 19 - Confiança nas instituições e provedores de segurança (Níveis reduzidos de confiança)



Fonte: Christine Bennett and Saferworld. 2011. *Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act*. Saferworld, p. 9.

Da avaliação da missão observa-se também que a mesma tem sido justa relativamente aos casos criminais. No entanto o número e a qualidade de casos mais problemáticos, como o crime organizado e a corrupção continuam a desapontar as expectativas mais ambiciosas. Até ao final de 2012 tinham sido já proferidas 380 sentenças, das quais 306 correspondiam a veredictos criminais, incluindo 51 sentenças de crime organizado e corrupção de alto nível. Estes números traduzem também a rácio da própria missão. Desde a sua implementação em 2008, os juízes da EULEX proferiram, em média, 78 sentenças por ano (cerca de 2,1 sentenças anuais por juiz), destes apenas 10 sentenças se enquadravam com o crime organizado e casos de corrupção a níveis elevados (cerca de 0,29 por juiz anualmente) Relativamente aos Procuradores da EULEX inseridos no ministério público kosovar, estiveram envolvidos na investigação de cerca de 2078 casos, a sua média de actuação ronda 430 casos por ano (em média 18 casos anuais por procurador). A maioria destes casos foram solucionados através da cooperação com as partes locais, que a própria EULEX e a abrangência do seu mandato contribuíram para o aumento das suas capacidades e por outro lado assegurando que não haveria interferência externa no processo. A maior parte das críticas dirigidas à EULEX tem contudo negligenciado os problemas com os

quais a própria missão se confronta. A EULEX não possui, desde o seu início os recursos adequados aos desafios que lhe são colocados diariamente; tem de lidar com as limitações jurídicas internacionais e os constrangimentos colocados quer pela legislação local; observa-se também procedimentos de contratação inadequados, o pessoal que se encontra destacado tem de responder não só aos seus estados-de origem como também à UE; a falta de controlo e de avaliação da missão contribui para o deficit democrático. Estas deficiências da própria missão da UE não têm sido levadas em consideração aquando da avaliação da EULEX e da sua incapacidade de responder à expectativas de todas as partes e de cumprimento do seu mandato de forma eficaz. Algumas das críticas que têm sido feitas há EULEX sobre a sua falta de recursos, parece-nos um pouco infundada, dado os números de que dispomos (cerca de 613,8 milhões de euros). O que poderá ser questionado é a afectação e distribuição desses recursos entre as várias missões da EULEX. Existe uma quantia esmagadora dedicada aos recursos da missão, nomeadamente na componente policial, mas falta uma estratégia séria na provisão de pessoal, especialmente na componente judicial, o que tem resultado no reduzido número de casos resolvidos. Mas esta má gestão dos recursos é também visível por parte das autoridades kosovares, que continuam com uma fraca alocação orçamental quer para o pessoal judicial quer para as infra-estruturas legais e físicas para a execução da justiça. Da avaliação realizada observa-se uma necessidade urgente de re-alocação dos recursos, especialmente no que concerne ao pessoal judicial local, especialmente no acréscimo do número de juízes, promotores, e investigação policial. Assim sendo, o orçamento da EULEX parece-nos suficientemente alto para responder às expectativas iniciais, o problema é que o orçamento do Kosovo é que é insuficiente para cumprir a condicionalidade de pertencer a um Estado de Direito (Kursani 2013).

A EULEX confronta-se desta forma, com uma situação muito delicada. Se por um lado, a população kosovar espera ver resultados concretos ao nível da melhoria das instituições de um estado de direito, por outro lado, é bastante sensível à interferência da Missão no que respeita à sua soberania nacional⁷⁶⁴. Para os próprios profissionais

⁷⁶⁴ O recente caso de acusação do anterior Ministro dos Transportes, Fatmir Limaj, ilustrou a extensão de vozes críticas contra a interferência política. Depois de vários julgamentos, Limaj foi indiciado outra vez em Novembro de 2012, pelo seu suposto envolvimento em crimes contra a humanidade. Isto foi feito depois do apelo do promotor, que o Supremo Tribunal aceitou. Sendo considerado um herói por muitos, a sua acusação lançou insatisfação não só entre os seus simpatizantes como entre os colegas de partido. Alguns líderes do PDK e o primeiro-Ministro, Hashim Thaçi, acusaram a EULEX de prenderem heróis de guerra e de insulto ao povo Kosovar. Cfr. “Krasniqi paraburgosjen e Limajt e quan masaker te drejtesise,” KohaNet, 26 November 2012, <http://www.kohaditore.com/?page=1,13,124786> [acedido a 26 de Novembro de 2012] e “PDK kërkon rishikimin e mandatit të EULEX-it,” Telegrafi, 26 November 2012 <http://www.telegrafi.com/lajme/pdk-kerkon-rishikimin-e-mandatit-te-eulex-it-2-26767.html> [acedido a 26 de Novembro de 2012]

civis e outros beneficiários do sector público no Kosovo, o pessoal da EULEX não lhes forneceu qualquer experiência significativa, apesar do reconhecimento que a presença da missão da UE tem desempenhado em algumas instituições e na proteção da independência dessas instituições⁷⁶⁵. A falta de desempenho da EULEX em determinadas áreas advém do fato da missão além de tentar manter a sua componente técnica e o seu estatuto neutral, tem ainda de se coordenar com a agenda política global da UE para o Kosovo e para a região.

3.2.11. Conclusão

Ao longo da investigação da Missão EULEX Kosovo foram elucidados aspectos importantes da atuação da UE através de uma missão no âmbito da PCSD. Não obstante a sua relevância, o que nos importou descortinar foi de que forma esta missão reflete a capacidade de atuação da UE na segurança internacional com base nos elementos constitutivos de um ator no sistema internacional, definidos por Jupille e Caporaso: o reconhecimento, a autoridade, a autonomia e a coesão (1998), e que tipo de poder representa no Kosovo.

Relativamente ao reconhecimento, entendido como a aceitação e interação da entidade pelos outros, encontram-se duas posições diferenciadas. Se por um lado, é provado o reconhecimento do ator pelas restantes organizações internacionais presentes no terreno e pelos kosovares, o mesmo não se observa tacitamente do lado sérvio. De fato, a divisão do trabalho entre as diversas missões analisadas revelam as especificidades do próprio território e a necessidade de existência de vários atores numa lógica de governança global. Da análise efetuada, verifica-se ainda a necessidade de permanência de todas as organizações, dada a diferenciação das suas funções, mas acima de tudo o *reconhecimento* por parte dos demais atores da imprescindibilidade da EULEX na reconstrução do estado Kosovar. A UE tem demonstrado através da interação com os demais atores presentes no terreno, certo *savoir faire* na promoção do Estado de Direito, pela sua capacidade de combinar vários aspetos da reconstrução institucional, nomeadamente policial, judicial e alfandegária. A receptividade dos demais atores internacionais no acolhimento a uma missão da UE e a sua predisposição em cooperarem com a UE comprovam efetivamente o grande envolvimento e reconhecimento do papel da PCSD no Kosovo. Tal como o reconhecimento por parte

⁷⁶⁵ Por exemplo, alguns funcionários aduaneiros relatam que apesar de não observarem nenhum benefício significativo devido à presença da EULEX, a sua presença têm sido incrivelmente útil para proteger a independência da instituição. Foi relatado que a pressão política sobre a instituição tem vindo a decrescer dado o elevado número de funcionários da EULEX nas alfandegas.

da OSCE, da NATO e da ONU, também a participação de outros países, na missão comprovam o reconhecimento da UE como um ator de segurança fundamental na estabilidade desta região, e a contribuição da UE para todas as áreas-chave das demais organizações internacionais. De fato, a UE tem tido um papel relevante na administração e na reconstrução das instituições do território, mas tem também contribuído para a estabilização do mesmo (papel marcadamente atribuído à KFOR), confirmando-se o caráter global da própria estratégia para o território e a necessidade de cooperação com os demais atores internacionais e locais presentes no terreno. Também as instituições do Kosovo reconheceram o ator, através dos instrumentos normativos do país e têm trabalhado em estreita cooperação com a EULEX.

O segundo elemento em análise, a autoridade, apresenta-se ainda bastante ambíguo, devido à falta de enquadramento da Ação Comum 2008/128/CFSP, aos instrumentos jurídicos internacionais, nomeadamente a Resolução 1244 do CSNU, tendo o texto optado pela omissão de qualquer referência a um convite da ONU ou da UNMIK como aconteceu relativamente à Ação Comum que instituiu a missão precedente da UE no território, EPUE. Embora a Ação refira no seu preâmbulo, a Resolução 1244, a UE não poderia impor unilateralmente a EULEX em substituição da UNMIK ou como um novo instrumento da presença civil internacional nos termos da Resolução 1244, sem o consentimento do Conselho de Segurança. Não obstante, esta falta de legalidade, a missão europeia têm a legitimidade conferida não só pelo Plano Ahtisaari, como pelas bases legais do território que referem a sua presença, nomeadamente a Constituição do Kosovo.

Relativamente ao terceiro elemento em análise, a autonomia do ator face, à sua independência dos estados-membros observa-se que as diferentes posições nacionais não levaram à inação europeia. A aprovação da EULEX, apenas com a abstenção de Chipre, revelou uma posição europeia uniforme quanto ao Kosovo, não obstante a Espanha, a Grécia, Chipre, a Eslováquia e a Roménia não reconhecerem a independência do território. Relativamente à distinção institucional face aos demais atores internacionais presentes no terreno que poderia ser colocada devido à interoperabilidade da UE e colocar o problema da autonomia do ator europeu na sua atuação no teatro de operações. Mas mesmo neste ponto, a UE tem tido a capacidade de adequar a sua missão e objetivos da EULEX aos demais atores, fornecendo na maior parte dos casos a arena ideal para a convergência de interesses e concertação de

posições, visto que os estados-membros da UE, são na sua maioria estados-membros das restantes organizações internacionais.

Por último a coesão do ator observa-se, de forma endógena, ou através da coesão valorativa ou tática, na união dos estados-membros em torno da projeção da missão, não obstante as diferentes visões sobre o Kosovo e de forma exogéna, ou através da coesão processual através do mandato e dos objetivos delineados por uma estratégia global e integrada da UE para os Balcãs, coordenados com os vários instrumentos comunitários e através das várias instituições presentes no País.

Podemos assim concluir, que a Missão EULEX aponta para o existência do Ator Europeu na segurança internacional, não obstante, os problemas legais, que ainda subsistem, e as dificuldades sentidas no teatro de operações (Kosovo) resultantes de uma avaliação híbrida por parte da população local da eficácia da missão Europeia, percebidos no **quadro 19**.

Quadro 19 – Verificação da Existência do Ator

	Reconhecimento	Autoridade	Autonomia	Coesão
Aceitação	+/-	-	+	+
Competência	+	+	+	+
Legitimidade	+	-	+	+
Capacidade	+	-	+	+

Depois de verificada a existência de *actorness* no Kosovo, ainda que incompleta e com algumas deficiências, importa perceber qual o tipo de ator que a UE representa e que tipo de poder poder-lhe-á ser atribuído. No delineamento da estratégia da missão da PCSD para o Kosovo, a UE pretendeu complementar os objetivos de assistência ao Kosovo, através de ajuda às instituições do Estado de Direito, assegurando o desenvolvimento de padrões democráticos. Verificou-se que sendo EULEX a primeira missão completamente integrada de Estado de direito através das áreas (civil e criminal) da justiça, polícia e serviços alfandegários e a primeira missão civil da UE mandatada não só para as missões tradicionais de monitorização, gestão e aconselhamento mas também missões mais delicadas, a missão corresponde a uma missão de Reforma do Sector de Segurança e uma missão de construção de paz (*peacebuilding*) global. De fato, segundo o mandato estabelecido pela Ação Comum

2008/128/PESC, a EULEX deveria assegurar que os casos de crimes de guerra, terrorismo, criminalidade organizada, corrupção, crimes inter-étnicos, crimes económicos/financeiros e outros crimes graves sejam objecto, de de investigação, de ação penal e de julgamento, com a devida execução das sentenças correspondentes, em conformidade com a legislação aplicável, “contribuindo para a cooperação e coordenação ao longo de todo o processo judicial, particularmente no domínio da criminalidade organizada, bem como contribuir para a luta contra a corrupção, fraude e crime organizado. O tipo de capacidades desenvolvidas foram, tal como a missão, de índole civil, nomeadamente polícias, juízes, procuradores e agentes aduaneiros internacionais, bem como a contratação de pessoal local. Os números desta missão, que contou com o maior empenhamento civil da UE, num teatro de operações e um orçamento inicial de 205 milhões de Euros, refletem a enorme capacidade civil da UE, e a sua capacidade de atuação como *soft power*, com um poder inquestionável de atração por parte das autoridades locais, que por reconhecerem o seu papel de estabilização, reconstrução e administração convidaram numa fase inicial para a presença da UE e numa fase já de implementação, trabalham em estreita cooperação com os membros da missão europeia. Importa também referir que a população local e as respetivas autoridades reconhecem os fins pacíficos que a UE, pretende atingir, nomeadamente a segurança e estabilidade da região, apesar da legalidade discutível por parte da Sérvia, é reconhecido a legitimidade e autoridade moral de atuação da UE. Paralelamente a esta capacidade de atração da UE e das suas capacidades civis enquanto *soft power*, verifica-se também a existência da promoção de princípios axiológicos oriundos da tradição liberal como os direitos humanos, a liberdade, construção de um Estado de Direito e o multilateralismo. Estes valores subjacentes à atuação da EULEX refletem a preocupação da UE que a construção da missão tivesse subjacente os valores e as ideias partilhadas pela própria organização, mas que também constitua-se um importante veiculador de normas, ideias, e cultura, inerente à sua própria responsabilidade e reconhecimento no contexto internacional, traduzindo o seu *normative power*.

Por último, não se verifica *ab initio* o papel da UE enquanto *hard power*, desde logo porque a principal figura neste domínio no território continua a ser a missão da NATO (KFOR), mantendo a segurança e um ambiente estável não só entre sérvios e kosovares, como também para as restantes organizações internacionais a operar no terreno, nomeadamente a UE e porque as capacidades desenvolvidas para a missão

EULEX não são de índole militar. Na verdade, muito dificilmente seria possível a atuação da EULEX no Kosovo, sem o ambiente de segurança proporcionado pela KFOR. Contudo algumas nuances do poder de coação da UE, é observado nas funções executivas que a missão tem no território, principalmente ao nível judicial e dos restantes instrumentos comunitários, como o IPA. Este modelo teórico holístico e eclético é visível no **quadro 20**.

Quadro 20 – Definição do Tipo de Ator

Modelo Teórico	Estratégia	Missão/ Objetivos	Mandato e Compromisso Operacional
A UE como <i>soft power</i>	Atração e Cooptação	Construção e Suporte de Instituições Democráticas; Cooperação Missão Civil	Legitimidade; Transparências Polícias, juízes e pessoal civil
A UE como <i>hard power</i>	Coação e Ameaça	Perspetiva de Adesão à UE	Económicas
A UE como <i>normative power</i>	Ideológico e Civilizador	Multilateralismo Interdependencia “Civilizador”	Normas, valores e ideias aceites como benignos

4. A EULEX na situação atual do Kosovo

Depois de terminado o período de independência supervisionada a 10 de Setembro de 2012, a EULEX irá manter-se no terreno, com as funções inicialmente delineadas em 2008 através da Ação Comum do Conselho 2008/124/CFSP e continuará investida com poderes executivos, operando como uma força paralela internacional num Kosovo independente e sem supervisão através do convite da Presidente do Kosovo à VP/SG da PCSD⁷⁶⁶. Este novo contexto de independência efetiva e sem supervisão coloca novos desafios à EULEX (Balkan Insight 2012, 3). Apesar da constituição da República do Kosovo possuir disposições segundo as quais o Presidente pode delegar determinados poderes à missão internacional, o maior

⁷⁶⁶ Letter of Invitation by President Atifete Jahjaga addressed to Catherine Ashton HREU, 4 September 2012

problema reside no fato da Ação Comum inicial e as que se seguiram, não considerarem o estabelecimento de qualquer ligação com os instrumentos jurídicos do Kosovo e ainda permitir em coordenação com outra presença internacional a anulação de decisões operacionais tomadas pelas autoridades do Kosovo⁷⁶⁷. A cooperação entre as instituições do Kosovo e a EULEX, *is not a matter of choice; it's a must* (Kursani 2013, 21). Nas Conclusões do Conselho sobre o Alargamento foi sublinhado “a importância para o Kosovo do reforço da cooperação entre a EULEX e o respeito pela renovação do mandato da missão”. Esta mesma cooperação encontra-se na linha das sugestões da Comissão para o Kosovo no seu Estudo de viabilidade (Comissão Europeia 2012)⁷⁶⁸.

O sucesso da EULEX comprovado na afirmação do ator europeu nos Balcãs, obscurece a eficácia real da missão, que já se depreendia da avaliação da missão na secção anterior, e as críticas apontadas à mesma. Até ao momento, a UE investiu 613,8 milhões de euros na missão EULEX⁷⁶⁹, o que também pelo elevado número de funcionários alocados a esta missão, pelo menos em comparação com outras missões da UE no exterior, fez aumentar as expectativas, tanto entre a população local e entre os decisores políticos em Bruxelas e nos estados-membros. A legitimidade da EULEX e o seu estatuto de neutralidade tem sido bastante questionados e difíceis de manter, o que se irá agravar nos próximos tempos, devido às novas realidades do território. A ambiguidade legal e as complexidades políticas que alicerçaram a missão, não poderão continuar a ser justificação para a incapacidade da EULEX de atender às expectativas. A flexibilidade das autoridades kosovares tem permitido a remoção de muitos obstáculos à atuação da missão e ao seu funcionamento, mas o ano de 2013 será crucial para a avaliação da posição do próprio governo kosovar (Cierco e Reis, 2013, 128).

⁷⁶⁷ Artigo 3 (b) da Acção Comum

⁷⁶⁸ Entre as principais sugestões apontadas por este estudo, salienta-se a necessidade de diálogo entre Belgrado e Pristina, dado que situação no norte do Kosovo continua a constituir um desafio para o Kosovo, a Sérvia, a região dos Balcãs Ocidentais e a comunidade internacional. Na sequência da resolução adotada em setembro de 2010 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, a UE facilitou a realização de um diálogo entre Pristina e Belgrado. Este diálogo teve início em março de 2011 com o objetivo de promover a cooperação, de progredir na via da adesão à União Europeia e de melhorar as condições de vida da população. Até agora, as partes concluíram acordos sobre a livre circulação das pessoas, os selos aduaneiros, o reconhecimento dos diplomas universitários, os registos de propriedade, os registos civis, a gestão integrada das fronteiras e a cooperação regional. Mas para continuarem os progressos é necessário que todos os intervenientes pertinentes implicados trabalhem em estreita colaboração num espírito construtivo. As autoridades do Kosovo necessitam de dar o seu contributo. Devem promover um Kosovo multiétnico e respeitar as necessidades específicas da população local. Sobre uma análise pormenorizada deste estudo ver: (Muharremi S. , 2012)

⁷⁶⁹ COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO; COUNCIL JOINT ACTION 2009/445/CFSP of 9 June 2009 amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO; COUNCIL DECISION 2012/291/CFSP of 5 June 2012 amending and extending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO; COUNCIL DECISION 2010/322/CFSP of 8 June 2010 amending and extending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO

De fato, a EULEX manter-se-á no terreno, a convite, como vimos, da Presidente do Kosovo, e legitimado pelo próprio governo do Kosovo. O Vice-Primeiro-Ministro, Hajredin Kuci, afirmou que estão ainda previstas três fases antes do término do mandato da EULEX no Kosovo, e que os detalhes destas três fases foram discutidos com Bruxelas mesmo antes de finalizado o período de independência supervisionada, por meio de negociações com Bruxelas. Segundo o Vice-Primeiro-Ministro, a primeira fase deve começar em setembro de 2012, e durar até março de 2013. A segunda fase deverá ser compreendida de março a setembro de 2013, e a última fase iniciar-se-á a partir de Setembro de 2013 a 15 de junho de 2014, quando está prevista a retirada da EULEX do território. (Balkan Insight 2012). Os vários relatórios, conclusões e recomendações da UE para o Kosovo têm dado prioridade ao reforço do estado de direito, à administração pública e aos problemas económicos. Não obstante, e paralelamente a estas preocupações encontram-se também aquelas relacionadas com o processo de diálogo entre o Kosovo e a Sérvia. Cumpre-nos mesmo sublinhar que este aspeto tem estado nos últimos meses na agenda da PCSD e da própria UE. O Compromisso pessoal da VP/AR, Catherine Ashton, neste processo revela um capital político por parte da UE investido sem precedentes nos últimos anos no Kosovo⁷⁷⁰. Este empenhamento por parte da UE no Kosovo revela três aspectos fundamentais: (1) A UE vê o diálogo como a única via para a resolução dos principais problemas relacionados com o Kosovo e a Sérvia; (2) estas relações são fundamentais para o desenvolvimento regional e para a estabilidade da região; (3) e talvez o mais importante, não existe um plano B se o diálogo entre Belgrado e Pristina falhar (Lehne 2012, 14)

Existem três instrumentos que têm ajudado a UE a manter uma forte coordenação com o Kosovo: o diálogo sobre a liberalização dos vistos, que começou em Janeiro de 2012; A estruturação do Diálogo sobre o Estado de Direito no Kosovo, que começou em Maio de 2012; e a mediação do diálogo entre as relações entre o Kosovo e a Sérvia, que teve início em março de 2011⁷⁷¹. Estas condições com todos os

⁷⁷⁰ Acerca do mais recente acordo entre Belgrado e Pristina, podia ler-se no Economist que “The deal struck between Serbia and Kosovo on April 19th was nothing short of historic. It was a big success for Catherine Ashton, the European Union’s foreign-policy chief, who mediated ten gruelling rounds of talks between the leaders of the two sides. And it demonstrates that the lure of EU enlargement is still sufficiently strong to get people and countries to do things that they would otherwise resist” (Economist, 2013)

⁷⁷¹ A UE lançou um diálogo sobre a liberalização dos vistos, tendo apresentado às autoridades do Kosovo um roteiro sobre a liberalização dos vistos. A UE acordou em prorrogar as medidas comerciais autónomas para o Kosovo em 2011. O Kosovo foi igualmente incluído na Convenção sobre a cumulação de origem paneuromediterrânica, na qual pode participar de forma ativa após a entrada em vigor de um acordo comercial. Em dezembro de 2011, o Conselho reconheceu que o desenvolvimento socioeconómico do Kosovo seria igualmente reforçado através da adesão ao Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento.

atores europeus no território têm conduzido ao delineamento de novas reformas mesmo após o período de supervisão da independência. Através do condicionamento do estado de direito para o Kosovo, a UE condicionou-se a ela própria através do mandato da missão através dos seus poderes executivos, e outras responsabilidades que pode assumir independentemente das autoridades do Kosovo para assegurar o estado de direito. Os novos objetivos da Ação conjunta delineada até Junho de 2014, assinado entre o Ministro da Justiça do Kosovo, o Representante Especial da UE e o Chefe da Missão, incidem uma vez mais no reforço do estado de direito no Kosovo. Contudo neste novo documento, os poderes executivos da EULEX não encontram qualquer referência, parecendo que a própria EULEX foi destituída das suas responsabilidades, pela restrição do seu mandato, apesar como peça fundamental no combate à corrupção e ao crime organizado. A presença da UE no Kosovo continuará a ser assegurada não só pela EULEX, como através de outras instituições. O Gabinete com a dupla função de Representante Especial da UE e de Representante Civil Internacional foi dividido. O Gabinete do Representante Especial da UE e o Gabinete de Ligação da Comissão Europeia foram fundidos num único Gabinete da UE, o que parece traduzir num reforço da presença e a visibilidade da UE no Kosovo, a fim de refletir o aumento das capacidades das autoridades num Kosovo sem supervisão.

Relativamente às Relações entre Belgrado e Pristina, a EULEX, para além dos demais atores Europeus, tem um papel importantíssimo e constitui mesmo um ator chave no Gates 1 e na fronteira 31 que liga o território Kosovar à Sérvia, e continuará mesmo depois que a Gestão Integrada de Fronteiras (Integrated Border Management – IBM) seja implementada. De fato o norte do Kosovo, principalmente os municípios de Leposaviq/Leposavić, Zubin Potok e Zveçan/Zvečan, bem como a parte do município Mitrovicë/Mitrovica situada a norte do rio Ibër/Ibar, habitada fundamentalmente por sérvios continuam com problemas sérios de segurança, só assegurados através do controlo da KFOR (Comissão Europeia 2012). A Sérvia continua a financiar e a manter certas estruturas nesta parte do Kosovo, entre as quais não apenas hospitais e escolas, mas igualmente administrações municipais, serviços de segurança e estruturas judiciárias e continuam a questionar a legalidade da missão EULEX, segundo a Resolução 1244. Recentemente, em maio de 2012, os municípios de Zubin Potok e de

Zvečan/Zvečan organizaram unilateralmente eleições municipais separadas que se realizaram em simultâneo com as eleições na Sérvia⁷⁷².

O Chefe da Missão EULEX visitou muito recentemente Belgrado para se reunir com Ivica Dacic sobre a implementação do Acordo sobre a Gestão Integrada de Fronteiras, mas dado que as relações entre Sérvia e Belgrado ainda não atingiram o patamar em que se possa firmar acordos internacionais, a EULEX não assinou a protocolo de cooperação policial com o Ministro do Interior sérvio (EULEX Kosovo 26). As circunstâncias políticas regionais, especialmente as difíceis relações entre a Sérvia e o Kosovo têm conduzido a UE a adoptar uma abordagem do tipo *top down*. De fato, a EULEX tem assumido quase o monopólio não só da própria mediação do diálogo entre sérvios e kosovares, como também na prevenção e luta do crime organizado nas fronteiras entre os dois países. A UE teme que a fragilidade das relações entre os dois lados leve a um aumento da instabilidade regional. O inegável capital investido por parte de Bruxelas, na sua missão de estado de direito e no diálogo entre o Kosovo e a Sérvia, tem contudo sido fragmentado, observando-se um maior apoio orçamental à EULEX e suporte político ao diálogo. O apoio financeiro à EULEX é cerca de 45% superior ao fundos fornecidos ao Kosovo pelo Instrumento pré-Adesão, que refira-se constitui o único instrumento possível dado que a sua probabilidade de adesão se mantêm muito remota, fruto do não reconhecimento como estado soberano por parte de cinco estados-membros. Esta imagem encontra-se descrita nas palavras de Shpend Kursani, na última publicação do Kosovar Institute for Policy Research and Development sobre o papel da EULEX. Para o autor, “*drought* is what would characterize political support, and *flood* is what would characterize financial support to EULEX on the part of Brussels (Kursani 2013, 25). Por um lado, através desta solução, Bruxelas encontrou uma via aparentemente satisfatória na gestão não só das relações entre os dois lados, como também da própria imagem da EULEX, por parte dos kosovares e dos sérvios. Por outro lado, as divisões na UE sobre o estatuto do Kosovo e a sua capacidade de atração decorrente dos benefícios de adesão têm mostrado que a própria divisão tem ajudado a manter a credibilidade da UE na Sérvia. Alguns decisores políticos em Bruxelas acreditam que uma posição unificada relativamente ao estatuto do Kosovo iria atraparalhar as relações (Kosovo Foundation for Open Society 2013, 6). Independentemente de estar ou não correta esta visão, o que importa salientar

⁷⁷² Mas essas eleições não foram reconhecidas por Pristina e Belgrado, nem pela comunidade internacional.

é que a manutenção da prorrogação da soberania por parte dos estados-membros nesta matéria que ultrapassa a esfera comunitária, tratando-se de direito internacional não tem influência negativa na EULEX, nem na própria condição da política externa de Bruxelas. Refira-se aliás, que de certo modo torna até o trabalho da EULEX mais fácil no teatro de operações, dado que depois das questões levantadas por Belgrado acerca do enquadramento legal do mandato da EULEX através da Resolução 1244, mantém a legitimidade salvaguardada, relativamente ao seu estatuto de neutralidade face à Sérvia e segura no Kosovo.

No que diz respeito à evolução do quadro jurídico e da construção do Estado de Direito no Kosovo, existem ainda algumas complexidades, nomeadamente a legislação da antiga Jugoslávia e da República Federal da Jugoslávia, a legislação da UNMIK e a nova legislação do Kosovo. Foram criados alguns elementos das necessárias reformas legislativas para a luta contra a criminalidade organizada, algumas com contributos da EULEX, mas falta ainda a revisão e criação de várias leis existentes ou importantes, nomeadamente no domínio do branqueamento de capitais e confisco de bens. A aplicação efetiva do quadro jurídico para a luta contra várias formas de criminalidade organizada continua a ser um importante desafio⁷⁷³. O Kosovo deve também continuar a reforçar a sua legislação e respetiva aplicação, nomeadamente nos domínios da prevenção e da luta contra tráfico de seres humanos, o tráfico de droga e os seus precursores, bem como o tráfico de armas, que apesar de já ter estabelecido elementos importantes no quadro legislativo⁷⁷⁴ torna-se imperioso que consiga resultados concretos neste domínio

A economia do Kosovo apresenta também desafios muito importantes. O Kosovo desde 1999 ficou dependente da ajuda internacional e da contratação e despesas das organizações internacionais, que empregaram um grande número da população residente, principalmente em Pristina. A presença das Organizações Internacionais criou uma “economia falsa”, que ainda hoje representa cerca de 7,5% do

⁷⁷³ Refira-se que para o Kosovo cumprir as suas obrigações no âmbito de um Acordo de Estabilização e de Associação, deve prioritariamente apresentar provas concretas de que obtém resultados na sua luta contra a criminalidade organizada.

⁷⁷⁴ Como por exemplo a legislação relativa à declaração do património, à prevenção de conflitos de interesses no exercício de funções públicas, aos informadores, à contratação pública e ao financiamento dos partidos políticos, disponíveis no site <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,193&date=2012-06> [acedido a 18 de junho de 2012]. Nos últimos três anos, o Kosovo adotou legislação relativamente a importantes reformas judiciais. Os princípios de imparcialidade, independência, responsabilização e eficácia estão no cerne desta reforma. As reformas alteram a estrutura do sistema judicial e do Ministério Público. Foi estabelecido um Conselho Superior do Ministério Público e reforçado o Conselho Superior da Magistratura. Estão criadas as instituições essenciais do sistema judicial, apesar de no tribunal no norte de Mitrovica apenas estarem presentes juizes da EULEX. Aumentaram progressivamente a sua capacidade e têm uma boa percepção da forma como fazer avançar estas reformas. Os esforços envidados para reduzir o número os antigos processos em atraso estão agora lentamente a dar resultados. Embora aplicando a nova estrutura judicial, o Kosovo deve garantir que o procurador especial responsável pelos casos graves de criminalidade organizada, crimes de guerra e de corrupção mantém as suas competências.

PIB, afectando a população local de diversas formas. O preço da habitação, dos hotéis, das tarifas de táxi subiu em flecha, uma vez que os funcionários internacionais tinham capacidade financeira para pagar mais por estes bens e serviços. Para fazer face às necessidades e à procura da população do Kosovo, também ocorreu um elevado aumento das importações. A proporção entre exportações e importações é atualmente de 11 para 1⁷⁷⁵. Os salários da população kosovar que trabalha para as organizações internacionais são bastante mais elevados do que aqueles pagos pelo sector público ou privado do Kosovo. Um funcionário de uma ONG afirmou: Agora as Agências Internacionais estão a começar a reduzir a sua mão-de-obra, os residentes locais que trabalharam com elas antes e que aprenderam alguma coisa fazem tudo o que é possível para sair do Kosovo e ir para qualquer lugar onde possam obter um melhor nível de vida. Toda a área de trabalho foi incrementada para satisfazer as exigências dos internacionais – moradias, restaurantes, motoristas, importações, etc., cairá quando os estrangeiros abandonarem o país⁷⁷⁶, o que tem vindo a acontecer paulatinamente no país desde que foi declarada a sua independência e as rendas conseqüentemente têm vindo a decrescer. O Kosovo é também dependente das remessas enviadas por um elevado número de kosovares que se encontram no estrangeiro o qual representa cerca de 10% do PIB do próprio país e ainda não foi muito afetado pela crise económica global, e particularmente a europeia, como outros países, também pela baixo nível de integração na economia global. O país, que como já referimos se encontra desde 2007, um ano antes do lançamento da missão da PCSD, sob ajuda do Instrumento de Assistência Pré-Adesão (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA). Este instrumento tem-se revelado de extrema importância dado que tem como objetivo não só a reconstrução do estado de direito e policial, mas também conduzi-lo à obtenção dos requisitos essenciais dos Critérios de Copenhaga. Em 2013 é esperado que o Kosovo receba 65 milhões de Euros de ajuda através deste instrumento comunitário. Esta ajuda visa apoiar o estado de direito, a economia, e a reforma pública da administração. Encontra-se ainda em discussão o montante a ser financiado por este programa para o período de 2014-2020, ainda não tendo sido alcançado nenhum acordo final relativamente ao montante, mas dadas as dificuldades financeiras da UE, é previsível que os números conheçam uma redução significativa em termos reais face ao período de 2007-2013. De fato, este instrumento tem contribuído para a melhoria

⁷⁷⁵ Archer, S. E. 2004. Kosovo: Presente e Futuro. *Military Review*. N. 4.

⁷⁷⁶ *Ibid.*

das infraestruturas económicas e sociais dos municípios, nomeadamente através da construção de escolas, de serviços de saúde e de estradas, suporte da eficiência energética e da educação e do emprego e melhoria da qualidade ambiental, através do tratamento de águas residuais para melhorar a saúde pública. Mas em boa verdade, a atual situação económica do país mantém-se bastante preocupante, sendo o Kosovo um dos países mais pobres da Europa, com o Rendimento médio per capita na ordem dos 7000 euros. A pobreza, o desemprego e a falta de oportunidades económicas apresentam-se como os principais problemas que este país se confronta a nível económico. De acordo com o Banco Mundial, 34,5% da população kosovar encontra-se em situação de pobreza, a qual é ainda mais agravada nas zonas rurais entre os ciganos e outras minorias étnicas. No Kosovo, tal como em muitos outros países ex-socialistas, as indústrias locais entraram em colapso e agonia, aumentando o desemprego, que ultrapassa atualmente os 40% (quase 60% entre as minorias) da população, de acordo com um Relatório da Comissão Europeia sobre o Kosovo⁷⁷⁷. O desemprego jovem é ainda mais elevado, rondado os 70%. O desemprego neste país revela-se já estrutural, sendo os desempregados de longa duração, cerca de 80% do total. As instalações e equipamentos nas empresas pertencentes ao sector público eram obsoletos antes do conflito e foram destruídos e saqueados durante o mesmo, dificultando o reinício da produção. O sector privado só após o fim do conflito conheceu algum impulsionamento, contudo é ainda difícil conseguir atrair investimento privado, dado a ainda, ambígua definição do país⁷⁷⁸. As propriedades de reduzida dimensão e ineficientes são as principais empregadoras do país. No sector primário, as conclusões não são as mais animadoras verifica-se a inexistência de propriedades de larga produção e pouco exportadoras. Contudo, o país possui significantes depósitos de metais, como o zinco, níquel, alumínio, linhite e magnésio, bem como carvão poderá representar uma oportunidade para o futuro, mas mesmo neste sector o Kosovo terá de melhorar o seu clima de investimento com vista a estimular o crescimento e atrair Investimento direto estrangeiro, de acordo com a Comissão Europeia e o Banco Mundial, dado que as suas indústrias se encontram desatualizadas e a produção limitada e incerta de eletricidade devido a problemas

⁷⁷⁷ O mesmo Relatório Sublinha que os dados poderão estar enviesados dado que a própria UE não dispõe de dados oficiais e que possam ser considerados confiáveis.

⁷⁷⁸ O quadro legal para a privatização foi estabelecido em 2003. Desde então, a Kosovo Trust Agency (KTA) foi a instituição principal no processo de privatização de aproximadamente 500 empresas ex-socialistas e na administração de empresas públicas tal como o aeroporto de Pristina ou a Cooperação de Electricidade do Kosovo. Até agora, foram vendidas 30 das 500 empresas ex-socialistas (Kosovo Trust Agency 2004 : <http://www.esiweb.org/bridges/kosovo/11/1.pdf>)

técnicos e financeiros constitui um impedimento importante ao próprio desenvolvimento económico. Os gastos excessivos do governo (incluindo o aumento significativo dos salários do governo), a falha no controlo do défice e o fracasso das medidas de crescimento económico levaram mesmo ao financiamento de um empréstimo em Junho de 2011 por parte do FMI e à interrupção do macro-financiamento da UE. Contudo já em Abril de 2012, foi aprovado pela UE um fundo de reserva de 106,6 milhões de Euros e o Kosovo tem recebido tranches do empréstimo desde então. Mas o contrabando, suborno, extorsão, roubo, lavagem de dinheiro, mercados negro e cinzentos, sistema fiscal deficiente e a presença cada vez maior de crime organizado continuam a ameaçar o legítimo desenvolvimento do país. que poderá explorar de melhor forma podendo estes recursos gerar energia eléctrica para abastecimento próprio e para exportação para outros países europeus⁷⁷⁹.

Outra questão muito importante aquando da análise das perspectivas do Kosovo, diz respeito à sua pirâmide demográfica. Com uma população muito jovem, 50% da população do Kosovo tem menos de 25 anos e inserido numa Europa cada vez mais envelhecida, o Kosovo dispõe de mão-de-obra para trabalhar na Europa não obstante ser a maior parte dela pouco qualificada. No entanto, com o progredir da situação, existem poucas esperanças para a economia do Kosovo. As empresas de peças de automóveis e de borracha tem conhecido um aumento, nos últimos três anos, de exportações, inclusive para a empresa Goodyear. O Kosovo tem ainda recursos minerais em abundância. O Kosovo recebeu ajuda técnica para melhorar os seus serviços de eletricidade e em 2012 privatizou a sua rede de distribuição. Os EUA tem cooperado também com o Ministério da Energia e das Minas e o Banco Mundial para preparar propostas comerciais para a construção de uma nova central eléctrica, para a reabilitação de uma central antiga, e para o desenvolvimento de uma mina de carvão que podia fornecer ambas as centrais. Em Julho de 2008, o Kosovo recebeu cerca de 1,9 biliões de dólares de 37 países para proceder às reformas necessárias, mas a crise financeira global limitou este auxílio e as afluências de remessas têm conhecido uma redução significativa. Mas e dentro de um quadro multilateral, a UNMIK assinou em 2006, em nome do Kosovo a sua adesão à Zona de Comércio Livre da Europa Central (CEFTA), fim de ajudar a integrar o Kosovo nas estruturas económicas regionais e em

⁷⁷⁹ United States Institute of Peace. 2002. *Kosovo final status options and cross-border requirements*. Washington, DC, U.S. Institute of Peace., p.52.

Junho de 2009, o Kosovo entrou para o Banco Mundial e para o Fundo Monetário Internacional.

Na verdade, o Kosovo conheceu uma melhoria substancial nos últimos anos, em particular depois da missão EULEX ter chegado ao território, nomeadamente no que diz respeito à construção do Estado de Direito, ao reforço do seu sistema judicial, policial, alfandegário, indispensável para o crescimento económico do país. Contudo os principais problemas com os quais o país se vê confrontado na atualidade, não são de fato recentes residem sobretudo na clivagem histórica que prepassou os séculos e mantem-se visível sobretudo na parte Norte do Kosovo. Ora, a história mostrou-nos que os antagonismos têm resistido e é provável que se mantenham no futuro. Como tal, vislumbra-se que a continuidade de EULEX no Kosovo pressuponha também a continuidade da KFOR, dado que sem esta última dificilmente as autoridades kosovares e europeias conseguiram manter a estabilidade e segurança necessário ao desenvolvimento do país.

5. Conclusão

Com o desmembramento da Jugoslávia, a partir de 1991, pouco antes da assinatura do tratado de Maastricht, chegou a falar-se da “*Hora da Europa*”. Este importante desenvolvimento consagrado no Tratado da União Europeia não viria, porém, a ter uma expressão determinante na ação da UE no campo da política de segurança e defesa. Em 1999, a resposta ao conflito no Kosovo veio por da NATO, realçando, de novo, a liderança dos Estados Unidos numa região supostamente de influência natural da UE – o chamado *European backyard* (devido às insuficiências europeias neste capítulo, a inclusão da NATO na resolução do conflito não se tratou somente de uma questão de escolha, mas sobretudo de necessidade). Apesar destas insuficiências, a UE foi capaz de articular, não sem algum grau de surpresa, uma política de alcance comum sobre o Kosovo, a despeito das divergências que perduram em relação ao reconhecimento do novo Estado. A importância deste êxito relativo – tanto para a PCSD como para a estabilidade futura dos Balcãs – e o *modelo* de atuação da UE na região, constituíram o foco central deste estudo de caso. Relativamente à racionalidade teórica que esteve subjacente ao longo da pesquisa, podem indicar-se algumas conclusões. Desde logo, a caracterização da UE como *actorness* no sistema das relações internacionais, ainda que em construção (Smith 2008); tal como sublinhámos

na introdução, a realização de cerca de trinta missões, com diferentes objetivos, diferentes instrumentos e capacidades, em três continentes, ao longo dos últimos anos, ilustra a capacidade de atuação da UE e o seu reconhecimento como um *sujeito* marcante das relações internacionais.

Os acontecimentos no Kosovo em 1998, que conduziram no ano seguinte à intervenção da NATO, apresentam-se, de fato, como um dos principais catalisadores do desenvolvimento da PCSD. Com efeito, o conflito do Kosovo de 1999, revela duas trajetórias importantíssimas na construção do ator de segurança europeu. Se por um lado revelou as fragilidades militares da UE e a dependência em relação aos Estados Unidos para a solução dos problemas europeus na sua própria esfera, evidenciando a lacuna até então existente entre as expectativas depositadas na UE, e as suas reais capacidades, por outro revelou a vontade dos Estados-membros – nomeadamente do Reino Unido e da França, através da Declaração de Saint Malo – de ultrapassar de forma considerável estas limitações na área da segurança e defesa, não só ao nível diplomático, através da concertação da política externa, mas também através da aquisição de capacidades. A UE, que tinha visto os seus esforços fracassarem clamorosamente na prevenção dos conflitos na Jugoslávia, desempenha um papel de grande relevo na fase final da guerra no Kosovo. O enviado europeu, Martti Ahtisaari ajudou a elaborar uma posição comum com Victor Chernomyrdin, o enviado russo, e Strobe Talbott, vice-Secretário de Estado da administração Clinton. Ahtisaari mostrava que a UE não era somente um agrupamento de países, mas também uma força política que poderia ter uma expressão militar, embora limitada, o que levou mesmo alguns autores a defenderem que se estava perante o *Renascimento da Europa* no sistema internacional (Pond 2002, 18). O Kosovo foi também especialmente importante no que diz respeito à construção e definição do tipo de *actorness* que a UE pode assumir no plano internacional. Se é verdade que a UE era já considerado um ator económico de relevo no sistema internacional, o conflito do Kosovo veio também demonstrar o “mérito” do *hard power* em contextos e situações específicas, mormente quando todos os meios diplomáticos estão esgotados.

Na primeira linha de investigação deste estudo de caso observou-se que a história do Kosovo ilustra uma das principais premissas da teoria realista das relações internacionais, as lutas de poder pelo território (entre sérvios e albaneses), e a importância do *hard power* na afirmação de um ator no sistema internacional. De fato, a imagem clássica dos Estados em luta permanente pelo poder e pela sobrevivência

traduzem o alicerce ontológico realista da política internacional, e a tangibilidade do poder no sistema internacional. O desenvolvimento da PCSD depois dos acontecimentos do Kosovo, demonstra também uma maior inclinação da UE na aquisição deste tipo de poder (*militar*), porque mais comensurável com o ambiente de maior incerteza.

Num segundo momento da pesquisa, ao analisar a missão EULEX e a sua contribuição para uma caracterização mais aturada do ator que define a UE, constatam-se algumas variáveis salientes. Assim, a opção pela projeção de uma missão civil demonstra que devido às especificidades do Kosovo:

- A necessidade de cooperação institucional dentro da UE, e a utilização de vários instrumentos comunitários, quer da Comissão quer do Conselho.
- A opção por uma missão com financiamento comunitário possibilitaria uma unidade entre os fundos disponibilizados para a missão e conjugação com os restantes instrumentos.
- A opção por uma missão civil, dentro do quadro institucional, obedece a constrangimentos “supranacionais” da PCSD que uma operação militar, por se enquadrar na lógica mais intergovernamental, não requer. Assim seria mais fácil a gestão das diferentes posições a respeito da intervenção no Kosovo.
- A necessidade de cooperação num quadro multilateral com outras organizações internacionais, em especial com a KFOR, no domínio da estabilização do território.

Deste delineamento, verifica-se que o *soft power* europeu não se traduz somente numa “capacidade de atração” – na imagem teórica de Lobo-Fernandes – da UE, mas também na forma de desenho das suas missões de gestão de crises, que neste estudo de caso reflete a capacidade de atuação *civil* da UE, enquanto a NATO, através da KFOR, continua a assegurar a componente militar no território. Esta evidência traduz, pois, a continuidade das debilidades da UE em matéria de *hard power*, não obstante alguns avanços neste sentido. Na verdade, a incapacidade do *agrupamento* europeu de Estados de formular uma política militar conjunta, deu paradoxalmente espaço ao fortalecimento do *soft power* europeu, ou seja, cada vez mais a UE tem

utilizado o seu poder político para influenciar resultantes (*outcomes*), e as suas capacidades civis para a estabilização pós-conflito, comprovado pelos números desta missão. No período que sucedeu à projeção da missão, até 2012, foram enviadas para o Kosovo cerca de 3 000 funcionários (a maior concentração de *servidores europeus* fora de Bruxelas), onde se incluem juizes, procuradores e forças policiais, que têm a responsabilidade de assegurar a criação de um ambiente mais estável para o desenvolvimento político, jurídico, social e económico. De fato, a estratégia definida para esta missão, de carácter global e holístico, dentro de um quadro comunitário alargado, revela a capacidade da UE de utilizar instrumentos diferenciados que tem ao seu dispor, e muitas vezes superar as idiosincrasias latentes entre o Conselho e a Comissão, numa lógica de governação múlti-nível (o caso presente da EULEX parece confirmar a aptidão especial da UE nos processos de pacificação e reconstrução pós-conflito, em contraponto à “vocação” norte-americana de *peace-enforcement*).

Por último, a estratégia da União Europeia para a estabilidade do Kosovo tem conjugado a atuação direta da EULEX com as negociações com a Sérvia. Bruxelas e Belgrado têm negociado a assinatura do Acordo de Associação e Estabilização, parte do Processo de Associação e Estabilização, que a UE implementa nos Balcãs Ocidentais visando à harmonização das políticas com o *critério europeu*.⁷⁸⁰ Ora, o aprofundamento das negociações está intimamente ligado à postura do governo sérvio face à questão kosovar. A União Europeia conseguiu, pois, tomar a dianteira o processo de estabilização regional dos Balcãs. Porém, o processo não está completo. A competência da PSCD e a legitimidade da UE como ator na região serão avaliadas, doravante, pelo êxito na construção e consolidação do novo Estado kosovar, que se confronta por dois desafios importantes: a posição do governo sérvio e o eventual alcance limitado da EULEX Kosovo. Relativamente ao primeiro obstáculo, os argumentos sérvios giram em torno do direito internacional: afirma-se que a resolução 1244 do Conselho de Segurança previa a integridade física do território da Sérvia e que o reconhecimento de uma declaração unilateral de independência vai contra a deliberação deste órgão e outros pilares jurídicos do sistema internacional, como a inviolabilidade das fronteiras de Estados internacionalmente reconhecidos. É, pois, baseado nesse argumento que inúmeros países negaram o reconhecimento da

⁷⁸⁰ Vide a este respeito: Lobo-Fernandes, Luís. 2013. “A Rússia Pós-Soviética e a União Europeia: Nexo Distributivo e Ambiguidade Imperial”. In *O Fim da URSS, a Nova Rússia e a Crise das Esquerdas*, de Pedro Aires de Oliveira (coord.) Lisboa: Edições Colibri, pp. 167-199.

declaração unilateral de independência, vinculando essa possibilidade a uma solução alcançada no âmbito das Nações Unidas, com a participação sérvia.

O outro obstáculo ao êxito europeu no Kosovo poderá ser o fracasso do processo de *state-building*. A atuação da UNMIK desde 1999 perdeu alguma legitimidade entre sectores políticos kosovares, em grande medida em resultado da lentidão na implementação dos critérios democráticos pré-determinados (os designados padrões de Athisaari), na reconstrução das infra-estruturas e no apoio à economia. O sucesso da EULEX em trabalhar conjuntamente com as instituições de Kosovo será crucial, portanto, para sua própria legitimação e, conseqüentemente, de toda a PCSD. Uma combinação negativa destes dois desafios poderá gerar uma situação politicamente mais complexa no Kosovo. Num cenário pessimista, o quadro regional poderia evoluir para um impasse definitivo, semelhante ao do Saara Ocidental, ou mesmo da Palestina. No caso da EULEX ser bem sucedida na consolidação do *estado de direito* no Kosovo, a desconfiança sérvia poderia esbater-se e a UE poderia sair mais fortalecida. Assim, o êxito da missão pode representar um ílan importante no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e na própria percepção sobre a ação internacional da UE.

CONCLUSÃO

“Europe has become a great place to live but not a great place to dream”

Ivan Krastev (2010, 17)

A atribuição do Prémio Nobel da Paz à União Europeia a 12 de Outubro de 2012 pelo seu papel na promoção da unidade e da reconciliação no continente vem confirmar os esforços realizados pela organização ao longo dos últimos anos, em prol da paz, democracia, direitos humanos, e constituiu, segundo Jacques Delors, um “prémio moral e político”. Nas palavras do ex-presidente da Comissão Europeia foi:

[U]m prémio moral no sentido em que saúda os países que, reconhecendo a sua atitude do passado, fizeram a paz entre eles. É um prémio político porque surge num momento em que há muitas críticas, muitas estatísticas, prognósticos desfavoráveis à UE. Apesar dos últimos anos últimos anos terem sido extremamente difíceis, o prémio mostra que os valores da solidariedade e da confiança podem ajudar a fazer um mundo melhor.

De fato, este prémio que distingue “a pessoa que tiver feito mais ou melhor pela união entre as nações, abolição ou redução de exércitos e pela promoção da paz”, como

deixou escrito Alfred Nobel, foi sempre atribuído com base no trabalho realizado no passado. Contudo, as justificações para a atribuição deste prémio à UE, foi não somente justificado numa base retrospectiva, mas também numa base prospetiva. O Comité Nobel, na observância do que fez *nascer* a União Europeia – as duas guerras mundiais – pretendeu afirmar a importância da UE enquanto instituição agregadora num momento de algumas dissensões no espaço europeu. A atual crise financeira que assolou a UE poderá propiciar momentos de tensão grave e o reflorescimento de alguns pesadelos do passado europeu. Observa-se porém, é nos momentos de maiores dificuldades que não deverá ser esquecido o enorme contributo que a UE teve ao longo dos últimos sessenta anos como *sistema estabilizador e pacificador* não só dentro das suas fronteiras, cada vez mais amplas, através de instrumentos e políticas diferenciadas, mas também em várias regiões do mundo, fundamentalmente através da PESC e da PCSD⁷⁸¹.

No rescaldo da Segunda Guerra Mundial a pacificação do continente europeu tornou-se a principal prioridade dos responsáveis políticos que dará origem ao processo de construção europeia. Um projeto inovador e ambicioso, cunhado em grande medida por Jean Monnet e Robert Schuman, que tornaria possível o mais longo período de paz, mas que nascia, segundo Ana Paula Brandão (2010, 49) [...] *em resposta a uma preocupação securitária vestefaliana – o conflito entre estados – através de um meio pós-vestefaliano não securitário: o institucionalismo supranacional, incrementalista e sectorial*”, e serviria de modelo de emulação política para outros espaços regionais nos anos vindouros. Para Viriato Soromenho Marques (1985, 117) “*a Europa tornou-se modelo do mundo no preciso momento em que perdeu o poder de decidir sobre o seu curso*”. A colocação da indústria e produção do carvão e do aço sob o controlo de um Alta Autoridade supranacional, tinha como objetivo inicial não a integração de outros domínios, mas a reconciliação e harmonização das relações entre as principais potências. Mais do que o aproveitamento racional dos recursos minerais de regiões transversais à França e Alemanha, pretendia-se que estes mesmos recursos fossem canalizados para fins não bélicos e, ao mesmo tempo, promovendo uma mais profunda integração entre países. Pela primeira vez, alguns Estados decidiram limitar a sua própria soberania e permitiram que o processo de integração europeia resolvesse

⁷⁸¹ Para Yves Bertoncini e António Vitorino. (2012). “*The award of the Nobel Peace Prize to the EU has sparked a mixture of enthusiasm and of criticism which needs to be put into perspective, on the basis of three complementary observations: it is right to welcome the historic job of reconciliation initiated by the European construction; the eurozone, set up to consolidate peace, is more than ever a factor for stability; we now need to move on from “peace in unity” to “unity is strength*”.

problemas comuns (Taylor, 1990), que alteraria a concepção predominante sobre o sistema internacional. Na verdade, a transformação do sistema internacional, onde as únicas entidades reconhecidas pelo direito internacional eram os Estados soberanos, para outras entidades, particularmente para sistemas “federais”, ou “semi-federais”, representou um dos maiores desenvolvimentos no período pós-Segunda Guerra Mundial (Duchacek, Latouche e Stevenson 1988, xv). Durante mais de trezentos anos, já no período da modernidade, os Estados soberanos monopolizaram as relações internacionais porque tinham o monopólio efetivo do poder na arena internacional. Ora, a emergência na Europa de uma entidade com poderes supranacionais representaria um dos primeiros grandes abalos deste micro-sistema *bodiniano*, não definitivamente concretizado durante o período da Guerra Fria, pois a balança de poder revelou-se excepcionalmente estável e duradoura tanto para o conjunto dos Estados alinhados como para os Estados neutrais ou neutralizados — a Finlândia, a Suécia, a Irlanda, a Suíça, a Áustria e a Jugoslávia. Essa estabilidade, imposta pela sobreposição da competição bipolar entre duas potências externas à Europa, determinou o quadro da segurança regional durante a guerra fria, revelando dinâmicas sem precedentes na história da Europa, marcada, tradicionalmente, por um quadro de equilíbrios multipolares endógeno, onde as mudanças de alinhamento e a precariedade das alianças eram a regra (Elazar 2006, 15). O fim da Guerra Fria e da divisão bipolar alterou, radicalmente, esse quadro e, sem mais, seria normal prever o regresso da multipolaridade e das alianças breves e variáveis. Mas o término da Guerra Fria que poderia ser propiciador de uma alteração da concepção tradicional do poder, veio mostrar uma tentativa de recuperação do estatuto de grandes potências regionais pela Alemanha, a França e o Reino Unido. Por outro lado, a orientação das Comunidades Europeias, cujo propósito era consolidar a integração regional num quadro de crescente autonomia – ainda que controversa – perante os Estados Unidos, era consistente com uma evolução multipolar. A articulação do poder das principais potências europeias com a vontade de projetar a UE como uma “potência global” num sistema internacional em fase de transição poderia, por sua vez, acelerar o fim da unipolaridade que marcava o quadro pós-Guerra Fria. Alguns observadores mais entusiastas chegaram mesmo a admitir que a UE poderia, numa nova redistribuição do poder, “substituir” os Estados Unidos no centro da política internacional (Leonard 2005). Mas, as principais potências europeias reconheciam que não seria este o caminho mais desejável para a Europa, pois reconheciam ao mesmo tempo, que o eventual “declínio”

relativo dos EUA poderia representar um prejuízo significativo para o próprio posicionamento internacional da Europa Ocidental (Gnesotto e Grevi 2006; Howorth, 2009; Rogers 2011; Pothier, Stelzenmuller e Valasek 2011) ou mesmo comprometer o sucesso do projeto europeu (Kupchan 2010; Krugman 2011).

Ao longo dos últimos anos a construção do projeto europeu serviria de modelo de emulação política para outros espaços regionais e posicionar-se-ia como um ator chave nas relações internacionais. A problemática que pautou este trabalho de investigação, cronologicamente situado entre 1998-2012, prende-se com a questão de saber, que tipo de poder é, e pretende ser a UE, e de que forma a Política Comum de Segurança e Defesa contribuiu para a redefinição deste ator no sistema internacional.

Uma análise mais aprofundada da evolução da Política Comum de Segurança e Defesa, dentro do quadro da Política Externa e de Segurança Comum, revela dinâmicas surpreendentes, traduzindo as ambições dos Estados-membros e da própria UE na afirmação de um ator global. Depois do conflito no Kosovo em 1999, e das assimetrias evidentes entre o poderio militar norte-americano e as debilidades militares da UE, os seus principais líderes tomaram consciência de que a afirmação da UE enquanto potência relevante, teria de passar obrigatoriamente pela redefinição do seu papel enquanto *ator global* nas relações internacionais, e, necessariamente pela aquisição de capacidades militares para que o empenhamento europeu nos teatros de operações não se encontrasse irremediavelmente comprometido. De fato, a experiência europeia nos Balcãs demonstrou que apesar do inegável peso do *soft power* e *normative power* europeu, a UE carecia de meios militares imprescindíveis, de *hard power*, para conseguir sustentar uma política externa e de segurança comum verdadeiramente válida e coerente com o seu poder, nomeadamente em zonas de interesse vital, como eram (e são) os Balcãs, na vizinhança próxima da UE. O papel do *hard power* deixava de ser residual, para demonstrar a sua importância na própria diplomacia Europeia, que se pretendia credível e eficaz.

Concluimos que Saint Malo constitui o verdadeiro momento de viragem na história do desenvolvimento desta política, catalisado por dois países tradicionalmente com posturas diferenciadas relativamente ao projeto de construção europeia. O cruzamento da lógica institucional, e marcadamente continental da França, com uma lógica mais operacional e atlanticista do Reino Unido marcaria a PCSD até aos dias de hoje – a articulação de duas variáveis importantíssimas: em primeiro, entre o desenvolvimento de capacidades autónomas europeias, e a manutenção da relação de

cooperação com os EUA; em segundo, o desenvolvimento da arquitetura institucional, com a aquisição de verdadeiras capacidades, nomeadamente ao nível de equipamento e infraestruturas. Assim, conclui-se que Saint Malo alterou a própria lógica de desenvolvimento da política de segurança e defesa da União Europeia, de uma abordagem meramente dogmática, para uma abordagem mais pragmática, desencadeada pelo Reino Unido e pela França. Na prática, representou uma alteração no próprio paradigma da UE, articulando o desenho institucional da PCSD com o seu desenvolvimento operacional, imprescindível para responder às novas ameaças que se apresentavam à UE. Com efeito, este processo abriria novas dinâmicas numa política tão sensível, como a defesa, nos últimos anos.

Conclui-se, ainda, que os principais catalisadores desta evolução, foram em nosso entender a vontade política e os êxitos alcançados no processo de integração na década precedente. Relativamente ao primeiro *input*, os então, quinze Estados-membros mostraram apoio muito significativo à PESD algo que não seria expectável, se atendermos à extrema sensibilidade que transversalmente coloca à questão da soberania nacional, e concomitantemente se olhar para as próprias divisões que tinham surgido noutras matérias, como o Euro e Schengen. Cumpre sublinhar que este apoio foi também resultado da clara percepção da debilidade europeia e das limitações que detinha, ao carecer de instrumentos suplementares de tipo militar para efetivar a sua política externa, e projetar a UE como ator-chave num mundo cada vez mais volátil. É importante ressaltar que o objetivo de Helsínquia não foi de criar um Exército *único* europeu, mas de utilizar de forma mais eficiente e eficaz os recursos nacionais ao serviço de uma capacidade mais autónoma da UE, uma vez que aquele nunca foi o desígnio dos Estados-membros. No que concerne ao segundo *input*, os sucessos na década de 1990 no domínio económico e a afirmação da UE no plano internacional, conduziram, segundo uma lógica neofuncionalista a um *spill over* para outros domínios, como a segurança e defesa (McCormick 2006).

Por sua vez, o Tratado de Lisboa consagra o importante objetivo de alcançar uma política comum de defesa, alterando a própria semântica do enunciado, de política *europeia* para política *comum*, constituindo-se parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Consideramos que este desenvolvimento é de enorme significado evidenciando um maior nível de ambição dos Estados-membros e da UE no seu conjunto. Segundo Teixeira (2010, 24), tal traduz a assunção formal na letra do tratado de que os Estados-membros têm interesses comuns de segurança e defesa, e

que querem desenvolvê-los em conjunto. Ainda no domínio dos novos conceitos, o Tratado de Lisboa também alterou a designação do Alto Representante, para “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”, que passa a ser concomitantemente o vice-presidente da Comissão Europeia, responsável pela pasta das Relações Externas. A criação do cargo de presidente do Conselho Europeu, e a eliminação das presidências rotativas deste órgão, vem também contribuir para a diluição das “fronteiras” entre as matérias supranacionais e intergovernamentais da UE, suscitando a realocação da política externa no mesmo patamar da política interna. Estas inovações pretenderam abolir a estrutura de pilares da União e a natureza estanque de uma política exclusivamente governamental introduzida por Maastricht, para confirmar a Política Externa e de Segurança Comum, como fundamental para a afirmação da União Europeia no sistema internacional.

Para Ana Paula Brandão (2010, 53-54), tratou-se de superar

ainda que há superfície, a matriz thatcheriana em pilares, aproximando-se da matriz delorsiana em árvore e consagrando de jure a tendência iniciada pela transpilarização de fato, designadamente em domínios tais como as relações externas, a segurança, em prol da coerência e da eficácia do ator.

O tratado de Lisboa consolidou os mecanismos típicos de cooperação intergovernamental, nomeadamente o predomínio quase absoluto da regra da unanimidade no processo de tomada de decisão, mas, ao mesmo tempo, flexibilizou todo o processo, através das cooperações reforçadas e das cooperações estruturadas permanentes, vistas como uma ferramenta indispensável para os desafios que crescentemente se colocam à UE. O agravamento das dificuldades financeiras irá obrigar a um maior *pooling and sharing* dos meios militares europeus, e entre estes e o de outras organizações internacionais, como a NATO. Com vista a aumentar o desenvolvimento das capacidades, o novo tratado, reforçou a importância da Agência Europeia de Defesa, colocando-a na dependência direta do SG/VP, sob autoridade do Conselho.

Ainda no capítulo respeitante às principais inovações no campo da Segurança e Defesa, o tratado de Lisboa cria também um Serviço Europeu de Ação Externa que serve como uma espécie de “Ministério dos Negócios Estrangeiros” e *corpo diplomático* da UE sob a autoridade do Alto Representante.⁷⁸² Tal representou, na nossa óptica, o complemento lógico na definição da nova posição da UE, enquadrado

⁷⁸² Cfr. Sobral, Hugo. 2005. Serviço Europeu para a Ação Externa: “A Gaiola à Procura do Pássaro”. *Perspectivas*, Vol. 1, p. 169-176.

no reconhecimento da sua personalidade jurídica internacional. Conclui-se, assim, que a evolução da PCSD vai para além dos modelos tributários das correntes teóricas predominantes nos estudos de integração europeia – nomeadamente o supranacionalismo e o intergovernamentalismo – seguindo trajetórias fluidas, que obedecem a critérios de equilíbrio e de coexistência aperfeiçoados às especificidades e aos desafios estratégicos que se colocam à UE⁷⁸³.

Relativamente à aquisição de capacidades, a maior debilidade da UE, e concomitantemente do conjunto desta política, conclui-se que as lacunas entre as expectativas e as capacidades que Hill apontava já em 1993, foram em certa medida ultrapassadas, como o próprio autor um ano antes de Saint Malo anteviu⁷⁸⁴. O objectivo da União Europeia em termos de capacidades tem assentado “na capacidade para uma ação autónoma suportada por uma força militar credível para a gestão de crises”⁷⁸⁵. Atualmente, pois, já não se poderá dizer que exista uma verdadeira lacuna entre aquilo que a União Europeia tem apresentado e o que efetivamente são as suas capacidades em termos de recursos e instrumentos. O próprio alargamento do leque de missões⁷⁸⁶, originariamente as conhecidas *missões Petersberg*, nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, tem conduzido a uma maior articulação das capacidades civis e militares por parte da UE. Parece evidente que *pooling and sharing* tem sido o mote de condução dos novos desenvolvimentos em relação às capacidades militares da UE.

A construção da UE derivou de um entendimento que “*the great decisions of our day will be made by speeches and majority decisions not by blood and iron*”, em contraposição ao modelo novecentista de Otto von Bismarck. Desta forma, a PCSD tem sido alicerçada num consenso de governação por ideais liberais e internacionalistas ao invés de *great power politics* e tem sido essa visão que tem pautado o próprio desenvolvimento das capacidades no seio da UE e dos seus Estados-membros (Toje 2010, 133).

Nos últimos anos, em resultado do desenvolvimento da arquitetura institucional da UE, e da experiência acumulada nos diferentes teatros de operações em que a UE

⁷⁸³ Sobre esta corrente ver: Vitorino, A. (2005). A “Casa Europeia” de Lisboa. *Relações Internacionais*, 25, 15-20.

⁷⁸⁴ Ver Hill, Christopher. 1997. “Closing the capability-expectations gap?”. In: UNSPECIFIED, Seattle, WA. (Unpublished) disponível no site: http://aei.pitt.edu/2616/1/002811_1.PDF acedido [4 de Abril de 2010]

⁷⁸⁵ *Joint Declaration on European Defence*. Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 December 1998. Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom, [12.08.2008]. Disponível: <http://www.fco.gov.uk/en/newsroom/latest-news/?view=News&id=2244063>

⁷⁸⁶ A atual terminologia da PCSD utiliza o termo missão como um termo genérico que abrange quer as missões civis quer as operações militares. Contudo, o termo “operação” é o termo correcto na terminologia da UE para a atividade militar e é utilizado no Conceito de Reação Rápida Militar

tem estado envolvida, as capacidades quer militares, quer civis têm sido pautadas por dois paradigmas antagónicos. Se por um lado, a variável orçamental tem conhecido um claro retrocesso, resultado das próprias dificuldades económicas dos Estados-membros, por outro lado, e talvez resultado dessas mesmas vicissitudes, os Estados-membros têm conseguido encontrar um mínimo denominador comum relativo à partilha de instrumentos, em larga medida fruto do que Amitiai Etzioni denominou de integração de poder. Para este autor, a UE representava uma perspectiva dinâmica ao nível dos poderes necessários e dos poderes disponíveis. Tal argumento mantém-se válido e a UE tem tentado desenvolver as capacidades necessárias para a PCSD, mantendo o seu carácter único entre as forças centrífugas e centrípetas, nomeadamente ao nível das capacidades civis e militares onde se observaram passos por parte das várias instituições comunitárias no sentido de uma optimização dos recursos, de uma partilha efetiva de conhecimento e do intercâmbio dos instrumentos disponíveis por parte dos Estados. Observou-se, ainda, que o desenvolvimento das capacidades de atuação no sistema internacional por parte da UE pautou-se nos últimos anos, fruto das lições apreendidas, pela necessidade de articulação das capacidades civis com as capacidades militares, pretendendo-se, assim, uma abordagem abrangente e holística à sua capacidade operacional na prevenção e resolução de conflitos, garantindo o desenvolvimento coordenado e eficiente dos recursos com o fim de garantir a interoperabilidade das missões PCSD, num quadro de condições económicas adversas.

Da análise às capacidades militares observa-se que a média das despesas dos Estados-membros não ultrapassa os 2% do PIB, o que a torna das regiões do mundo com os menores gastos com este sector. A acrescentar a este indicador, observámos também as enormes assimetrias entre os 27 Estados-membros, com a França e o Reino Unido a somarem mais de 50% do gasto total com a defesa no seio da UE, o que condiciona as decisões conducentes à implementação de operações militares. O desenvolvimento das capacidades militares no seio da UE decorre unicamente da vontade dos Estados-membros, e apesar do papel impulsionador e agregador que a Agência Europeia de Defesa tem tido nesta matéria, o carácter intergovernamental dos assuntos militares têm se revelado como um dos principais obstáculos. Os Estados-membros da UE continuam a preferir manter o “pilar” militar dentro da sua esfera doméstica e a PCSD conta, e prevê-se que irá continuar a contar com “*some european*

troops but not yet a european army”⁷⁸⁷. Contudo, o próprio desenvolvimento de capacidades militares articuladas vai ao encontro do que Duchacek, descreveu como verdadeiras soberanias “perfuradas” e já não entidades “unitárias”⁷⁸⁸.

Relativamente às capacidades civis, observou-se um crescimento, ainda que ténue, no orçamento da UE para 2007-2013 para os diversos instrumentos civis de gestão de crises. Por outro lado, verifica-se que o orçamento da PCSD não é o único recurso relevante por parte da política de segurança da UE para uma análise da gestão civil de crises da instituição. Do lado comunitário, a Comissão desenvolveu um conjunto de instrumentos orgânicos temáticos e geográficos para responder às várias dimensões da prevenção de conflitos, resposta a crises periféricas, medidas pós-conflito e construção da paz. Conclui-se, não obstante, que a União Europeia tem insuficientes capacidades de atuação; por sua vez, nenhum Estado-membro dispõe de recursos financeiros, tecnológicos ou industriais que permita fazer face autonomamente ao extenso leque de ameaças externas, situação que se acentua pelos orçamentos restritivos. Como tal não é previsível que o processo de integração europeia nos domínios da defesa e dos seus instrumentos e habilitação de capacidades, se aproxime do que Lobo-Fernandes denominou de emergência de uma nova entidade – a macrorregião (*lato sensu*) - que suplanta parcialmente as clássicas soberanias vestefalianas como fórmula hiperterritorial nas relações internacionais. A macrorregião emergente poderia ser descrita como uma formação intermédia de comunidade política entre o estado-nação e o sistema internacional considerado como um todo, consistindo em unidades múltiplas de decisão, na óptica do modelo de governação multi-nível ou multi-sistémico, que se sobrepõem em parte. Por sua vez, a macrorregião, considerada numa escala de integração, poderá constituir-se em comunidade política propriamente dita se, para além de uma comunidade de valores, verificar a existência de uma comunidade de poder com regras formais e instituições próprias (Lobo-Fernandes 2009, 206)⁷⁸⁹.

⁷⁸⁷ Claudia Major and Christian Mölling, *EU Military Capabilities - Some European Troops, but not yet a European Army*, in: Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi, Stefano Silvestri (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, IAI Quaderni English Series No. 19, Rome, November 2010, pp. 11-28.

⁷⁸⁸ Cfr. Ivo D. Duchacek. 1990. “Perforated Sovereignities: Toward a Typology of New Actors in International Relations”. In *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, eds. Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos. Oxford: Clarendon Press.

⁷⁸⁹ Segundo Van R. Whiting, Jr. esta unidade analítica relevante para as dinâmicas transnacionais contemporâneas pode ainda ser apreciada segundo três significados distintos: como *unidade geopolítica* centrada à volta de uma entidade geográfica que serve de base à acção; como *cooperação política organizada* dentro de um dado agrupamento de Estados; e, como *comunidade macrorregional*, isto é, um actor político consolidado no sistema internacional, o que, nesse caso, implica o preenchimento de algumas pré-condições, nomeadamente valores partilhados, propósitos comuns, e identidade suficiente de modo a “ceder” à entidade macrorregional a expansão do conceito de cidadania, requerendo ainda uma moeda única e um sistema de defesa

Podemos, ainda assim, falar de um caminho de relativa consolidação deste ator europeu no sistema das relações internacionais, confirmado pelo fortalecimento do regionalismo europeu e pelo triunfo do multilateralismo; é perceptível que os arranjos regionais tendem naturalmente a realizar, com mais consistência e profundidade, os objectivos de construção de consensos em matéria de valores e soluções compartilhadas.

Relativamente à relação da PCSD com a NATO, podemos afirmar que a mesma tem sido pautada por momentos de convergência mas também de clivagens, fruto do que Mearsheimer denominou de arena brutal; segundo o autor, a cooperação entre os Estados tem os seus limites, principalmente devido aos constrangimentos provocados pela lógicas cruas de poder, e nem mesmo a convergência de propósitos consegue diluir estas clivagens, porque os Estados nunca estarão certos das intenções dos outros intervenientes (1994/1995, 10-11). Assim, é de esperar mesmo que mais clivagens surjam entre as duas entidades, mas também será de esperar que as mesmas sejam ultrapassadas para a própria manutenção da “estabilidade hegemónica” quer dos EUA, quer da Europa, uma vez que a ideia de que a UE se desligará da NATO com a assunção das suas responsabilidades na esfera de defesa é um “profundo disparate” sob todos os aspectos. (Kissinger 2003, 45). Para que as diferentes instituições europeias, que nalguns casos se sobrepõem, tanto na composição como nas áreas de atuação, contribuam para a segurança continental e não sejam um factor de excessiva duplicação, de mútua paralisia e concorrência entre burocracias, necessitam não só de procurar a sua complementaridade – o que exige por seu turno que as áreas prioritárias de atuação não sejam maioritariamente coincidentes – mas de se inscreverem, como sugere Javier Solana, numa dinâmica de *networking*, ou constituírem *mutually-reinforcing e interlocking institutions* (Vasconcelos 2002, 130).

Depois de efetuada uma análise aos principais desenvolvimentos desta política, podemos afirmar que a construção de Sieberson (2008) da imagem de *linhas divisórias*” configura, de forma útil, as evoluções da PCSD nos últimos anos, ilustrando o dilema existente para as soberanias europeias, entre uma lógica para benefício comum, e, simultaneamente, a manutenção da autonomia relativa dos Estados em todo o processo, refletindo uma construção híbrida. Esta evolução não nega, pois, a convergência de interesses entre os Estados-membros, podendo conduzir

integrado. Whiting Jr., Van R. 1993. “The Dynamics of Regionalization: Road Map to an Open Future?”. In *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, ed. Peter H. Smith. New Brunswick: Transaction.

à estabilização de alguns instrumentos comuns⁷⁹⁰, de que o Tratado de Lisboa é reflexo. Contudo, a UE está ainda longe de uma capacidade militar integrada com capacidade de decisão supranacional (apesar de nunca ter sido esse o objetivo, como já foi afirmado), mantendo-se o poder em última instância, nos Estados-membros. Esta visão enquadrar-se-ia – ou pelo menos poderia ser melhor compreendida – na noção avançada por Howorth, de *intergovernamentalismo supranacional*, o que revela o carácter paradoxal e contraditório da construção comunitária, também no capítulo da segurança e defesa. De fato, da análise que levámos a cabo ao desenvolvimento da PCSD, concluímos que as teorias clássicas ou mais estabelecidas, revelam algumas debilidades na explicação das dinâmicas da integração não sendo mutuamente exclusivas, como indicámos. Assim, afigura-se-nos que a lógica de *spill over* contribui para despertar e impulsionar uma maior cooperação em matéria de segurança e defesa a partir da expansão da integração nos outros sectores (Medley, 1999). Etzioni (2001) faz notar, porém, que a integração por duas vias contraditórias não pode ser sustentada, e a vontade da UE ou tem que se “deslocar” para um alto nível de supranacionalidade em assuntos políticos ou “deixar cair” novamente estes assuntos para os Estados-membros.

Parece-nos que no final dos anos de 1990, a política de segurança e defesa apresentava-se como a *próxima fase* do processo de integração europeu, em grande medida porque a própria organização já teria alcançado um maior nível de aprofundamento, mas estava ao mesmo tempo, com o que Zaki Laïdi (1998) designou de “a crisis of meaning”. A Estratégia Europeia de Segurança veio representar um passo muito importante na construção do “significado” mais profundo do projeto europeu, e veio contrariar, até certo ponto, as posições mais cépticas que argumentavam que esta política “*was constructed under an agreement that the EU should have such a policy, but not what it should be about*” (Toje 2010, 76) e tal como Sven Biscop e Jan Joel Anderson (2008, 2) defenderam, ela traduziu o projeto político da UE, as suas expectativas e as suas ambições. O delineamento de uma EES constituiu um passo determinante para a construção de um pensamento estratégico europeu e para a afirmação da UE enquanto ator global. De certa forma, a evolução das dinâmicas internas desta política têm constituído ela mesmas um barómetro do

⁷⁹⁰ Para o Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, “Os Tratados são importantes mas por si só não chegam. Nada substitui a liderança, a determinação e a vontade política. Num mundo cada vez mais interdependente, é indispensável uma cultura europeia de decisão, uma vontade política europeia. Daí a verdadeira necessidade de uma verdadeira cooperação entre os estados-membros e as instituições europeias. Barroso, J. D. (2010). A Nova Europa. *Relações Internacionais*, 25, p.14.

processo integrativo. A interdependência entre a PCSD e a integração europeia mostra, por outro lado, o enfraquecimento relativo das narrativas tradicionais da integração. Para Aggestam (2008, 1):

It is ironic that a time when the momentum for integration in Europe is a tone of its lowest ebbs for a long time following the debacle of the European Constitution, the EU is seeking to position itself as a global player with a broad spectrum of civilian and military capabilities – an ambition which touches on the highly sensitive issues of member states’ sovereignty and nationhood. The Union of 27 is in search of a new sense of collective purpose and legitimacy and this, it appears, is to be found in foreign and security relations.

Com efeito, o sucesso da integração passaria obrigatoriamente pela sua capacidade de atuação no plano internacional e no plano endógeno, no desenvolvimento desta política. Como observava Kalypso Nicolaïdis (2007, 5) “*the Europeans are currently seeking a new raison d’être for their continental project and many believe that such a raison d’être lies with its role in the world*”. Na verdade, observa-se, pelos menos desde 1998, uma dependência não mono-causal da integração europeia da capacidade da UE formular uma política coerente de Segurança e Defesa e de se afirmar como um ator nestas matérias no sistema internacional. Assim sendo, o enquadramento teórico tradicional, que ajudou a compreender a emergência e o desenvolvimento inicial da política de segurança e defesa no processo de integração europeu, parece agora não conseguir explicar totalmente as novas dinâmicas subjacentes a esta política. Da releção que aqui suscitamos sobre a PCSD, parece-nos que a mesma se tem focado excessivamente no desenvolvimento institucional e nos instrumentos ao invés da percepção da própria metamorfose da própria UE ao longo dos últimos catorze anos e da contribuição desta política na afirmação da UE como ator internacional. A investigação sobre o processo de integração segundo as abordagens clássicas, nomeadamente do neofuncionalismo, do federalismo e do intergovernamentalismo, não tem conseguido, isoladamente capturar as verdadeiras dinâmicas por detrás da complexa e multifacetada natureza do processo de integração europeu. Em boa verdade, parece-nos iniludível que o estudo da *integração* sobre a política de segurança e defesa passou, em grande medida, para o estudo da *governança*⁷⁹¹ desta política, alicerçada numa estrutura multidimensional complexa

⁷⁹¹ Segundo a própria Comissão Europeia, num documento publicado em 2001, “governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governança coloca, igualmente, a

que contribui para aquilo que Lobo-Fernandes designa de excepcionalismo comunitário. Como o autor refere, alguns dos problemas contemporâneos da União Europeia são também a prova do seu sucesso; de fato, não deixaríamos de assinalar que os dilemas que a construção europeia enfrenta decorrem do próprio êxito do processo de *integração continental* já materializado no mercado interno, no euro e na aspiração de uma política de segurança e defesa comum⁷⁹².

ênfase na participação de intervenientes infra-nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa (...)" (European, 2001)

⁷⁹² Vide a este respeito Lobo-Fernandes, Luís. 2006. "Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE", *Nação e Defesa*, Nº115, Outono/Inverno, 3ª Série, pp. 143-165.

Definição do Ator – *Soft Power with a Hard Core and a Normative Head*

Na definição do ator europeu optou-se por uma investigação dicotómica. Por um lado, e em primeira instância, saber se estamos ou não, quando se fala da UE, na presença de um ator com personalidade internacional explícita, e seguidamente, em caso afirmativo, que tipo de ator se trata?

Os estudos iniciais apontavam para a conceptualização do UE como um poder “civilizador”, através de instrumentos diplomáticos e de influência como forma de pacificar as tensões internacionais (Duchêne, 1972). Apesar desta narrativa ter sido bastante criticada (por exemplo, Bull, 1982; Hill 1990), ela permanece influente no discurso académico (Zielonka, 1998; Orbie 2006). Concluimos que na fase inicial, a PCSD foi desenhada segundo estes padrões – transformar a capacidade de defesa da UE de um poder civilizador “by default” para um poder civilizador ‘by design’ (Stavridis, 2001; Whitman, 2002; Börzel; Risse, 2007). Mais recentemente, esta doutrina originou uma metamorfose etimológica do poder, de *civilizador* para *normativo*, dado que a UE na sua “conceptualização” de poder parece ter sempre subjacente uma construção normativa de edificação de determinados ideais para o mundo (Manners, 2002). Apesar do conceito, em nosso entender se afigurar algo disperso, com debilidades ao nível da precisão, e dos critérios e padrões para a sua avaliação empírica (Sjursen 2006, 236), somos forçados a concordar que toda a construção da PCSD obedeceu, por um lado, à construção de um ator normativo no seio das relações internacionais, com padrões aceites pela comunidade internacional e pela própria *europização* dos demais países (Lavenex e Uçarer 2004; Schimmelfennig e Sedelmeier 2005). A construção económica e securitária da UE teve subjacente o desenvolvimento legal, e o estabelecimento de um ordenamento jurídico que refletisse os princípios e os valores de matriz liberal dos seus Estados. Assim, observa-se que o quadro normativo europeu representou, e continua a representar, um valor importantíssimo na tradução dos valores e princípios que determinam hoje, a própria identidade internacional da UE. Os princípios de democracia, *estado de direito*, respeito pelos direitos humanos e justiça social, observados pela primeira vez em 1973 na Declaração de Copenhaga sobre a identidade Europeia, foram sendo perpetuados ao longo de todos os desenvolvimentos normativos da UE. No mais recente desenvolvimento jurídico da UE, o tratado de Lisboa, são resgatados alguns dos princípios já institucionalizados, onde se pode observar a universalidade dos princípios

e valores da UE: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres” (art. 2º). O mesmo tratado acrescenta ainda que é objetivo da UE “promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos”.(art. 3º) e sua ação externa “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 os 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” (art. 21º), o que ilustra a vontade da UE em instituir um *modelo* europeu, dentro de um quadro normativo de referência. Concluimos, assim, que existe um delineamento racional de um poder normativo, que optamos, deliberadamente, por denominar de *normative head*.

Com efeito, o poder da UE tem residido em grande medida na capacidade de atração do seu modelo de atuação nas relações internacionais. A imagem da UE como uma ator *benigno* ou uma potência benevolente, que representa um poder atípico no seio das relações internacionais, com preferência para instrumentos civis para a resolução pacífica de conflitos e dentro de um quadro multilateral⁷⁹³ tem sido apontada por vários autores como o seu principal poder – o poder de cooptação. A preferência por instrumentos de ação marcadamente civis, levou mesmo Duchêne a definir a UE como *long on economic power and relatively short on armed force*⁷⁹⁴, consituindo uma potência civil. De acordo com este autor:

[T]he axis of European power can only be one of a civil power; Europe can not be a military power because such a perspective is so entirely antithetical to the project of its founders. The debate, articulated in the Cold War context, allowed for a definite conception of the ‘West’ determined by the US as one of the superpowers –considering EU as a civilian power (Duchêne 1972, 36).

Esta conceptualização traduz não só as alterações estruturais ao longo dos anos da UE e do mundo, como também a própria consciencialização das suas

⁷⁹³ Twitchett, K (ed.).1976. *Europe and the world : The External Relations of the Common Market*. New York: St .Martin’s Press, pp.1-2.

⁷⁹⁴ Duchêne, F. 1972. ‘Europe’s role in world peace’, in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead* London: Fontana, pp. 32–47.

responsabilidades na construção de um modelo de segurança global, que ultrapassasse a mera esfera declaratória para um ator com capacidades de atuação na esfera internacional. Assim, intrinsecamente relacionado com o conceito de poder “civilizador” e com o poder “normativo” surge o conceito de *soft power*, o qual corresponde à habilidade de conseguir o que se quer por meio de atração em vez de coerção ou promessa de pagamentos. Esse poder de atração surge através da cultura, dos ideais e das políticas adotadas por um país (Nye 2004), e da capacidade destes afetarem o comportamento de outros atores, através dos meios de cooptação de enquadramento de objetivos, persuasão e atração positiva com o intuito de obter os resultados desejados” (Nye 2012, 39). O *soft power* europeu, tem sido constituído, neste sentido, por várias capacidades imateriais, que associadas à sua relevância no sistema internacional, serviram para projetar a UE enquanto ator relevante. A utilização do *soft power europeu* reveste-se de importância capital não só no campo do diálogo político, mas também no domínio económico. Por isso, consideramos que este conceito está longe de traduzir uma mera vontade política. Com efeito, a própria existência da União Europeia, como um projeto de integração regional relativamente bem-sucedido, concertado com as suas políticas “sedutoras” têm representado uma equação fundamental para a atuação da UE, nos seus mais diversos domínios e com vários propósitos. Subjacente ao princípio do *soft power* encontra-se, também como vimos, a questão da legitimidade⁷⁹⁵, e a UE incorpora várias das premissas de categorização weberiana de legitimidade, principalmente resultantes da manutenção da ordem internacional. Se a UE tem sido vista como um ator com padrões morais na sua atuação e de certa forma, se as suas ações, como importantes contributos para a ordem internacional, poderá ser aceite como *ator legítimo*. A criação de um bem público como a segurança, confere-lhe um grau de legitimidade internacional, tal como no domínio interno e inevitavelmente de cooptação. Esse poder de atração surge normalmente através de fatores intangíveis e imateriais como a cultura, as ideias, as instituições, os valores, as políticas adotadas pela UE, e a percepção de legitimidade dessas mesmas políticas por parte dos outros atores. Conclui-se que a construção da PCSD insere-se nesta narrativa de intelecção do *soft power*, durante o período em análise nesta investigação. A somar a esta construção *soft*, podemos ainda acrescentar

⁷⁹⁵ Para Robert Cooper, “*Armies obey civilian governments, junior gangsters obey their bosses and children obey parentes because they accept some rules or some authority*”. Cfr. Cooper, Robert. 2004. “Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy”. In *American Power in the 21st century*, de David Held/Mathias Koenig-Archibugi (eds), p. 174.

o caráter civil das missões europeias ao longo destes anos. Na verdade, e apesar do desenvolvimento de capacidades militares, a UE tem optado maioritariamente pela projeção de missões civis, nomeadamente de construção do *estado de direito*, policiais, judiciais, de treino e aconselhamento, apoio, ajuda à estabilização, com instrumentos civis. Não se pode negligenciar que esta opção se deve a um conjunto de fatores, como o processo de tomada de decisão e a maior facilidade de alocação do financiamento, uma vez que se insere na competência comunitária, e onde se observa a possibilidade de articulação com outros instrumentos comunitários, muitas vezes acrescentado por um quadro de cooperação multilateral, como foi ilustrado no nosso estudo de caso, a EULEX Kosovo. Gray (2005, 43), em particular, descreveu a Europa como *as thoroughly debellized which manifests itself in an aversion to militar solutions that is not simply an opinion of the momentum' but something latent even cultural*. Concluimos, assim, que a União Europeia é, (e exerce), fundamentalmente *soft power*. A própria vitória do ideal liberal e democrático justifica não só o poder da UE na promoção de normas, valores e ideias no emergente ordenamento internacional, mas também a sua projeção externa, com responsabilidades acrescidas neste novo modelo democrático, o qual deveria servir de exemplo para outros modelos de integração regional e poderia contribuir para a governação global assente na proteção dos direitos humanos. A UE concebe-se a si mesma como um novo ator capaz de servir como força estabilizadora a nível mundial e como “referente” da própria globalização; neste sentido, como assinala García Pérez, a UE é “preventora de instabilidade”⁷⁹⁶.

A época designada por *pós-modernidade* foi marcada por uma mudança na própria concepção das relações internacionais. Os Estados europeus foram descritos como “Estados pós-modernos”, ou “pós-soberanos”, conferindo consistência ao *mito* da excepcionalidade europeia⁷⁹⁷ (Cooper, 2003). A UE pode ser então, considerada como *soft power* porque os Estados europeus *transcenderam* alguns dos princípios da soberania, para tornar possível uma versão, ainda que *limitada e regional*, da paz perpétua kantiana. As ferramentas de segurança nesta zona pós-moderna caracterizam-

⁷⁹⁶ Cfr. Pérez, Rafael García. 2011. “Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global” Cuadernos Europeus de Deusto 45, pp. 23-47. A este respeito, Lobo-Fernandes afirma mesmo que a “UE beneficiária de um imagem civilista”. Cfr. Lobo-Fernandes, Luís. 2013a. “A Rússia Pós-Soviética e a União Europeia: Nexo Distributivo e Ambiguidade Imperial”. In *O Fim da URSS, a Nova Rússia e a Crise das Esquerdas*, de Pedro Aires de Oliveira (coord.) Lisboa: Edições Colibri, p. 193.

⁷⁹⁷ Para Robert Cooper, o mundo encontra-se dividido em vários estágios de modernidade: estados pré-modernos, tal como o Afeganistão ou a Somália, os quais se revelam incapazes de estabelecer um governo básico e a própria segurança interna; estados modernos, tal como a Índia, China ou Brasil, focalizados na aquisição de um estatuto de grande potência, como os estados-nação europeus do século XIX e início do século XX; e estados pós-modernos, definidos na prática pela Europa Ocidental.

se pela transparência e interdependência, encerrando “uma nova forma de soberania” com o apanágio de maior segurança para um mundo mais amplo.

Concluimos, também, e ainda dentro deste quadro, que a UE constitui um modelo atrativo a nível social, económico e político. Nas palavras de Charles Grant (2009, 2):

It is more stable, safe, green and culturally diverse than most parts of the World, which is why neighbours want to join and many migrants aim for Europe. The EU is leading global efforts to construct a post-Kyoto system for tackling climate change. It imports more goods than any other trade bloc or country and, together with its member-states, gives more than a half the world's development aid.

O universalismo dos valores europeus e a sua capacidade de promoção desses mesmos valores através de regras e instituições de governação tem estruturado a sua conceptualização de poder.

Não obstante esta construção de cariz *suave* (*poder blando*, na terminologia da comunidade epistémica de Relações Internacionais em Espanha) a complexidade das crises atuais requereu por parte da UE meios operacionais e estratégicos combinados e articulados. A EES refere, a este propósito, que *podemos representar uma especial mais-valia levando a cabo operações que envolvam capacidades tanto militares como civis* (Conselho Europeu 2003, 12). Desta forma, a UE conseguiu de uma maneira ímpar a dissolução das fronteiras tradicionais entre a gestão de crises civil e operações militares, não só devido aos esforços deliberados de desenvolvimento de missões híbridas – civis e militares –, mas também pela constante articulação de instrumentos de *hard power* e de *soft power* na resposta à crise. Assim, o desenvolvimento das capacidades de atuação no sistema internacional por parte da UE reflete a necessidade de articulação das capacidades civis com as capacidades militares.

O *poder* da UE tem sido constituído fundamentalmente pela dimensão económica dos seus vinte e oito Estados-membros, apresentando-se o maior bloco regional económico do mundo. Na área comercial, a UE desenvolveu com eficácia o seu papel enquanto ator internacional, nomeadamente como guardião e negociadora do acesso aos mercados internacionais. Na sua origem estava aliás a formação de um Mercado Único, sobre as regras do GATT. Esta base económica continua, ainda hoje, a servir como a principal plataforma de afirmação da UE no sistema internacional e no *desenho* da sua estrutura de atuação, através de instrumentos de recompensas e ameaças subjacentes ao seu poder económico. A condicionalidade de ajudas

económicas e o comércio têm constituído em grande medida os instrumentos de *hard power* da UE, claro está, com objetivos políticos.⁷⁹⁸ A própria criação do euro traduziu o poder económico da UE, com implicações no resto do mundo, fornecendo uma reserva alternativa ao dólar e evidenciando o poder da diplomacia económica global. Assim, podemos afirmar que a UE tem sustentado o seu papel como ator internacional enquanto agente económico.

Subjacente ao esforço de dilucidação deste novel tipo de ator (em rigor, estamos perante uma nova taxonomia, de certa forma inacabada) adoptou-se por uma abordagem em torno de quatro elementos essenciais ou componentes de *actorness*: reconhecimento, autoridade, autonomia e coesão (Jupille e Caporaso 1998, Bretherton e Vogler 2006). Verifica-se que a UE é, hoje, amplamente *aceite e reconhecida* pelos outros *stakeholders* internacionais, nomeadamente pelas organizações internacionais e pelos atores estatais. Neste sentido, podemos afirmar que as competências legais de atuação nos assuntos internacionais e o seu perfil jurídico lhe têm conferido uma nova *autoridade*. De fato, o seu tipo institucional e a “independência” face aos demais atores internacionais e aos próprios Estados-membros, permite-nos aferir um grau de *autonomia relativa*, ainda que tímido (referimo-nos à autonomia do conjunto ou do sistema comunitário). Relativamente à dimensão de *coesão*, a PCSD tem revelado dinâmicas muito particulares; por um lado, evidenciando fragilidades na compatibilidade dos objetivos básicos, como ilustrou a intervenção no Iraque em 2003, e também na Líbia em 2011. Mas, por outro lado, sendo capaz de uma capacidade de acordo e compromisso relativamente aos objetivos principais e aos procedimentos necessários para a projeção das missões e das operações. Assim, concluímos que a UE é um *actorness* em construção, uma vez que ainda não apresenta todos os elementos de um *ator* consolidado. Consideramos, pois, que a PCSD é de enorme importância no projeto de edificação deste *ator*, contribuindo para a sua própria definição e identidade no sistema internacional e consolidando o poder relativo dos Estados-membros. No nosso ponto de vista, a consolidação da PCSD fornece um *locus* institucional privilegiado de ação expandindo a relevância internacional dos componentes do sistema (leia-se, aumentando o poder dos Estados, não o diminuindo).

⁷⁹⁸ Quer o estímulo ou as penalizações comerciais são visíveis pela manipulação de acordos, de cotações, acordos preferenciais e sanções Art 301

Cumpra, porém, reconhecer uma dificuldade real de avaliação da contribuição da PCSD para a conceptualização deste tipo de ator, que, como se sabe, não tem precedente no sistema vestefaliano.

Da pesquisa realizada e do esforço de inteligência que propomos, concluímos que o desenvolvimento da PCSD na União Europeia traduz, para todos os efeitos, o nexo de uma comunidade mais integrada. Assim, este patamar *securitário* aporta evidência ao aprofundamento da integração (aprofundamento ou *profundidade institucional*, que se define por um maior nível de coordenação política ou harmonização). Por outro lado, são de referir, na emergência da PCSD, circunstâncias históricas específicas relacionadas em grande medida com a instabilidade na vizinhança próxima. Nas palavras de Howorth (2003, 7):

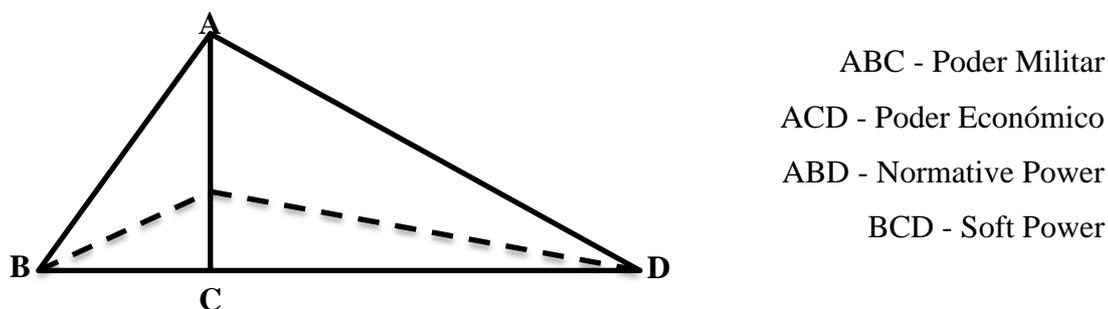
ESDP was born of powerful historical factors. It has made considerable progress in a few short years and, despite a range of problems still to be resolved, has built up steady momentum. **Moreover it exists in a geo-strategic context which constantly reaffirms its necessity – one in which destabilisation on Europe's periphery is a fact of life, in which US disinclination to be directly involved in European peace-keeping is growing and in which the European Union seeks actively to complement its soft power with a modicum of hard power.** This is not to posit a teleological determinism behind the ESDP project. Nothing is pre-ordained. Those who stand over the five year old infant and quarrel furiously over different career trajectories for its adult life are guilty of reverse anachronism. Time alone – and history – will tell. For the present, all one can do is analyse what ESDP strives to achieve in the short and medium term [sublinhado nosso].

Torna-se, então, perceptível que a definição do tipo de ator que constitui atualmente a UE afigurou-se como um exercício bastante complexo e ímprobo, visto que, em grande medida, se trata de um debate *essencialista* sobre um objeto em construção que ainda não fechou a completa definição da sua natureza e que, em todo o caso, dificilmente terminará, e se converta num Estado. Porém, Como sustenta Lobo-Fernandes (2010b, 346) só a UE aparenta, no atual ciclo internacional, ter a experiência acumulada para empreender políticas para além do estado-nação. Mas, e não obstante, os avanços significativos no domínio da segurança e defesa, a União será, *a fortiori*, aquilo que os Estados-membros queiram que ela seja. Na verdade, alguns autores têm apontado que a discussão sobre o tipo de ator que constitui a UE

não faz sentido, e que a aplicação de categorias de análise próprias do comportamento internacional de um Estado poderão não ser eficazes no escrutínio do modelo europeu (García Pérez 2009). Apesar de concordarmos, em parte, com a argumentação apresentada relativamente às dificuldades de conceptualização desta unidade singular e com a necessidade de identificação (em primeira instância), dos objectivos em matéria de segurança delineados para a UE, dos instrumentos de que dispõe e dos meios que emprega para alcançá-los, sentimo-nos forçados a tentar encontrar um modelo teórico que se enquadrasse com a arrespsia da UE, uma vez que se converteu num ator internacional em matéria de segurança, que durante anos da sua história negligenciou e porque a própria UE se define como *Ator* em si mesmo.

Concluímos, assim, que a estrutura de poder no seio da UE pode ser definida como um escaleno em que as medidas dos três lados são diferentes, como propomos no esquema seguinte, ilustrado na **figura 5**.

Figura 5 – Estrutura do Poder na UE

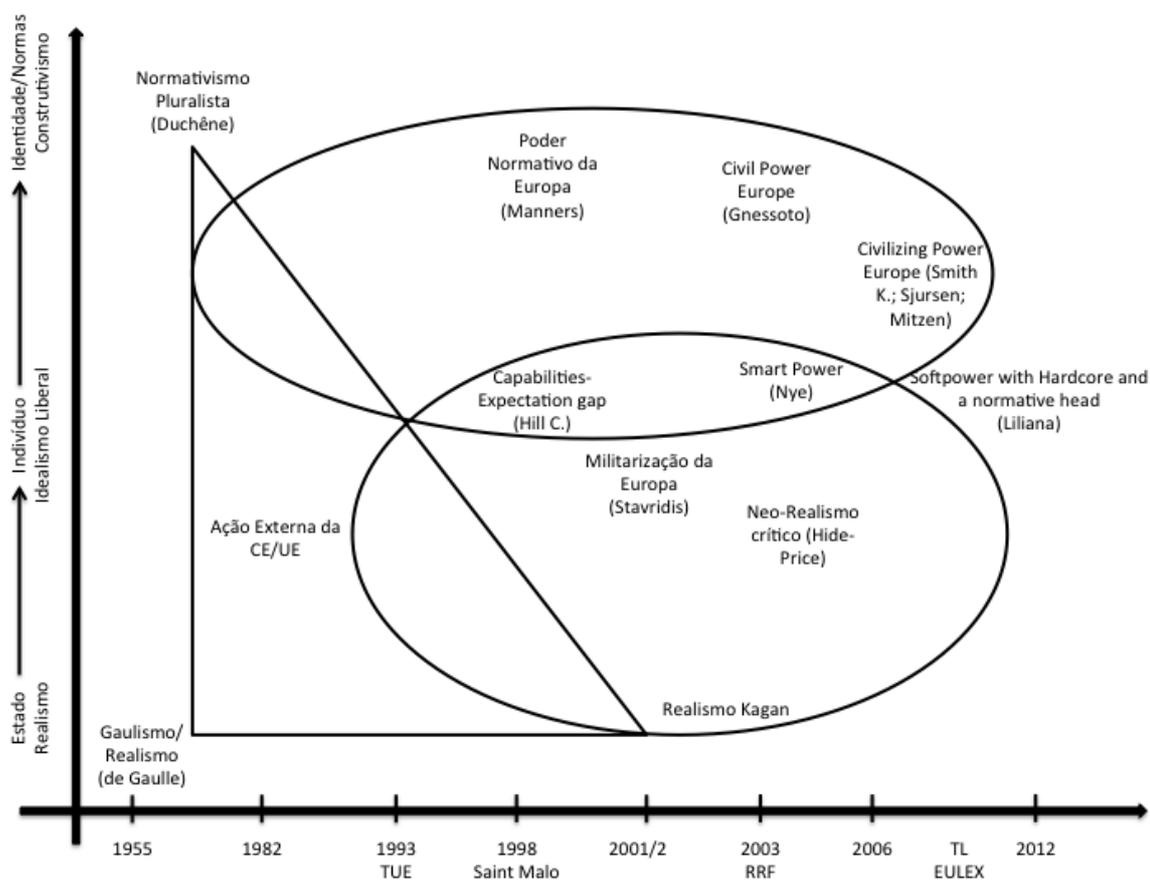


Nesta ilustração optou-se por isolar independentemente a variável económica, uma vez que o poder económico da UE tem servido de alicerce quer à afirmação da União enquanto *soft power*, quer enquanto *hard power*.

A UE apesar de se apresentar como um *soft power*, apresenta já um vasto quadro de instrumentos de *hard power*, nomeadamente a nível económico, e tem demonstrado o seu compromisso no desenvolvimento de capacidades militares, através da AED e das cooperações neste âmbito entre os Estados-membros. O fato da UE ter já projetado seis missões militares e duas de treino militar, demonstra a sua vontade de se assumir também nesta vertente, apesar de continuar a mantê-lo como último recurso.

A resposta dada pela UE aos dilemas de segurança do início do século XXI traduziu-se numa articulação de instrumentos civis e militares, coadjuvados com todos os restantes recursos de que dispõe, nomeadamente humanitários, diplomáticos, económicos, comerciais, e de uma abordagem *compreensiva* – preventiva e reativa – com o fim de uma atuação internacional coerente e eficaz. A articulação destes instrumentos e consequentemente dos diferentes recursos de poder, dentro da UE apresenta-se ainda numa trajetória embrionária e em fase de crescimento. Daí concluir-se ainda não poder ser considerada como *smart power*⁷⁹⁹.

Figura 6 – Evolução da Conceptualização do Poder da UE



Uma tentativa de caracterização do poder da UE (ilustrada pela **figura 6**) traduziria, deste modo, aquilo que poderíamos designar de *soft power with a hardcore*

⁷⁹⁹ A conceptualização de “smart power” sugere que a política externa combine e articule o uso de instrumentos de soft power e hard power. Sobre este tema ver: Nossel, Suzanne. 2004. “Smart Power.” *Foreign Affairs* (March-April): 131–43; Report of the Center for Strategic and International Studies Commission on Smart Power. 2007. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.; Etheridge, Eric. 2009. “How ‘Soft Power’ got ‘Smart.’” *New York Times*, January 14,

and a normative head – e que talvez propuséssemos com o novo título desta dissertação – uma vez que a UE é marcadamente um ator de civil de *soft power* com instrumentos económicos que podem ser considerados como ferramentas importantes de um poder de atração e concomitantemente de “promessas de pagamentos” e encontra-se a desenvolver instrumentos militares de *hard power*. Todos estes recursos têm sempre subjacente uma matriz ética e normativa de conduta, que corresponde ao seu modelo enquanto *ator normativo*.

Direcções possíveis para a investigação – nexos e tentativa

Relativamente a possíveis direcções para a investigação sobre a PCSD, vislumbra-se que, e apesar, do conjunto vastíssimo de visões recentes sobre as novas dinâmicas subjacentes a esta política, a possibilidade de união do estudo da cooperação em matéria de política externa e defesa no campo teórico da integração europeia, abrindo concomitantemente espaço a uma reflexão teórica mais profunda e consistente. A vantagem da investigação em torno da definição do *actorness* e do seu enquadramento enquanto detentor de que tipo de poder após o desenvolvimento desta política é a possibilidade de recuperação das variáveis da estrutura institucional e do processo de *bargaining* no processo de tomada de decisão da Política Comum de Segurança e Defesa, submetendo a arbitragem da mesma variável – o poder – isolando-a de outros aspetos do projeto comunitário.

A discussão sobre as estratégias nacionais de política externa e de segurança e defesa levanta questões mais amplas sobre a natureza e o significado dos interesses nacionais na Europa atual. Será que os Estados-membros concebem os seus interesses articulados com os interesses europeus? Será a atração da PCSD uma oportunidade para os Estados-membros escaparem às suas obrigações internacionais enquanto Estados ricos e capazes no sistema internacional? Será que a PCSD não representa uma estratégia para ultrapassar as lacunas sobre o papel histórico da UE nas relações internacionais e o seu atual paroquialismo? Em caso afirmativo, quais as verdadeiras implicações no sentido da *europização* da PCSD? Porque se observa por parte dos Estados-membros algumas tentativas de proteção de maiores obrigações e compromissos face à PCSD? E fundamentalmente, qual a alteração na estrutura e na natureza dos Estados-membros que a PCSD provocou através das suas dinâmicas endógenas.

Afigura-se que existe ainda uma enorme possibilidade de investigação na área da PCSD, nomeadamente na construção da sua própria identidade através do tipo de missões que vai desenvolvendo. De fato, da investigação efetuada, observa-se a existência de vários estudos empíricos sobre as missões europeias levadas a cabo nos últimos anos e das lições que se poderão apreender sobre os seus sucessos e algumas das suas anomalias (*learn by doing*). Falta, contudo, projetar esta investigação mais empírica, dos estudos de caso para a construção da identidade e da própria alteração no processo de integração da UE, bem como nos padrões de governação internos.

Howorth (2012), num dos contributos mais recentes, afirmou que [*f*]or *twenty years, CSDP has muddled through in an ad-hoc way. That is no longer an option*. Para o autor, a PCSD enfrenta atualmente grandes desafios, tal como todo o projeto comunitário. Os mais visíveis inserem-se no domínio da redefinição da Aliança transatlântica e da alteração do centro de gravidade dos esforços militares norte-americanos. Washington tem dado sinais claros à Europa no sentido de que esta assuma *de vez* as responsabilidades que lhe cabem pela gestão de crises pelo menos na sua vizinhança. Em segundo lugar, o autor aponta para a necessidade de correção das deficiências estruturais no domínio das capacidades civis e militares para a projeção de missões europeias. Por fim, a maior fragilidade desta política, corresponde à falta de vontade política e a aversão ao risco generalizada por parte dos Estados-membros, evidenciando o problema mais grave da construção desta política, a ausência parcial no seio da UE de qualquer visão estratégica e de qualquer sinal de liderança. Para o autor sem um sinal claro de delineamento de objetivos estratégicos, ou pelo menos de um sinal claro do posicionamento da UE no sistema internacional, e do papel que pretende assumir no mundo, questões como as suas responsabilidades ou as suas capacidades poder-se-ão tornar quase sem sentido. Estas ressonâncias indicam a necessidade urgente de um debate sobre as ambições reais e os objetivos da PCSD, para tal é necessário mais iniciativas como o Conselho de Ministros da Defesa de Ghent, e Plano Estratégico Europeu, concertado com os Planos Estratégicos dos Estados-membros em caso da sua existência.

Em nosso entender, este terceiro aspecto apontado por Howorth constitui de fato o maior problema ao futuro da PCSD, e de toda a evolução do projeto comunitário nos anos vindouros. A falta de planeamento estratégico e vontade das elites políticas dos Estados-membros poderá de fato comprometer tudo aquilo que foi alcançado até hoje. A evolução do processo de integração foi, em muitos momentos, catalisado por

algumas elites dos estados-diretores Europeus, como Jacques Delors, Jean Monnet, Helmut Kohl, entre outros. A própria dinamização da PCSD foi, como vimos, projetada através da vontade demonstrada por Jacques Chirac e Tony Blair, na afirmação de uma capacidade de atuação autónoma de UE. Parece-nos que o atual momento de crise europeia, é revelador acima de tudo de uma crise das principais elites europeias, mais fraturante do que a própria crise económica.⁸⁰⁰ Existem alguns autores a afirmar que o próprio processo de integração poderá estar em risco, devido à falta de lideranças políticas na Europa (ex. Haller 2008). Do ponto de vista de Paul Taylor (2008), o presente período de retração na integração europeia e falta de compromisso das elites políticas pode ameaçar mesmo todo o projeto europeu, o qual deverá ser resgatado, sob pena da UE se tornar uma organização internacional comum. Ao aceitar o princípio da subsidiariedade e da matriz intergovernamentalista, assente na manutenção da soberania por parte dos governos nacionais na definição dos objetivos da comunidade, a UE afastou-se do caminho “*ever-closer union of people*” (ibidem, 2) entrando numa nova realidade de *diluição e diversidade*. Os sucessivos alargamentos tem desafiado os princípios de gestão e de tomada de decisão na União Europeia e os Estados-membros não têm conseguido melhorar a sua capacidade coletiva de agir em conjunto nas relações internacionais.⁸⁰¹ É visível que existem valores e ideias partilhados pela UE no sistema internacional, com a primazia na diplomacia e dos acordos multilaterais, mas mesmo o *soft power* tem sido enfraquecido pela capacidade de coordenação das posições dos países-membros nas organizações internacionais, nomeadamente no sistema das Nações Unidas. Com efeito, mesmo os autores mais cépticos, que apontam no caminho de *teoria da desintegração* relativamente ao estado atual do processo de integração europeu, apontam que a defesa europeia comum poderá reverter este caminho de retrocesso e projetar de novo a UE reforçando o sentimento de identidade europeia (ibidem, capítulo 5). A recuperação, se possível, deve, portanto, concentrar-se na defesa dos valores comuns e estabelecer um

⁸⁰⁰ A teoria das elites foi conceptualizada por Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Roberto Michels. Para estes três autores todas as sociedades e todos os estados têm um pequeno grupo de indivíduos que constituem as elites, ou os “aristocratas”, que são mais capazes ou mais eficientes na sua respetiva categoria. Devido ao seu menor número, as elites conseguem organizar-se mais facilmente do que as “massas”. Cfr. Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*; Bottomore, T. 1993. *Elites and Society*, 2nd Edition. London: Routledge; Putnam, R. D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall.

⁸⁰¹ O autor sublinha que após o fim da Guerra Fria e, juntamente com a ampliação do papel da aliança franco-alemã, o papel como motor da integração diminuiu. Há uma impressão de que a agenda europeia não foi adequando os interesses franceses e houve algumas hesitações na Alemanha, como resultado de um crescente sentimento de que o Estado alemão unificado precisa da UE menos do que precisaria no passado e não é necessário aceitar os custos de integração. Ao mesmo tempo, a globalização e o alargamento têm desafiado o modelo social europeu e a forma de governo da UE. Após o alargamento, a maioria tornou-se uma prática real no processo de tomada de decisão, em vez do compromisso que reflete um caráter único da UE como uma combinação de gestão. O novo princípio de tomada de decisão pode ameaçar a simbiose entre Estados e coletividade na UE e reforçar a necessidade de dois níveis de integração com um grupo de Estados dispostos a aprofundar a sua cooperação e manter o modelo social de bem-estar.

senso de destino comum. A relutância de alguns membros, incluindo o Reino Unido e os novos Estados-membros, implica, no entanto, a questão de uma liderança eficaz na UE. Duvidando que a comunidade alargada podia contar com um acordo geral ou *ad hoc* de liderança, Taylor prefere a mesma liderança numa ampla gama de questões da UE. No entanto, a liderança eficaz exigiria um grupo de mais Estados-membros *integrados*, com a França e a Alemanha no epicentro do processo, que poderia criar uma forte pressão diplomática para persuadir os outros Estados-membros para a sua posição. Caso contrário, o declínio da UE alargada a uma organização internacional convencional será difícil de evitar. Em boa verdade, assiste-se na UE, principalmente entre os principais Estados, a uma falta de visão estratégica. No Reino Unido observa-se o afastamento aparente de David Cameron no sentido de maiores compromissos comunitários; na Alemanha, Angela Merkel tem negligenciado a variável da construção identitária europeia na sua matriz meramente economicista; e, relativamente à França de François Hollande, ainda não percebemos claramente qual o seu posicionamento relativamente à UE, se é que tem efetivamente alguma visão para o projeto comunitário. Para além destes anacronismos, dois acontecimentos recentes parecem contribuir para a reorganização do triângulo de alianças entre as três principais potências europeias: as implicações que terá salvar o euro e a missão comum entre a França e o Reino Unido na Líbia. Parece-nos que estes desenvolvimentos têm corroído o tradicional eixo franco-alemão, com Paris agora muito mais perto de Londres, tal como acontecera em Saint Malo. Evidentemente, que a Alemanha e a França têm ainda muito em comum na UE, mas Berlim, devido a um posicionamento algo egoísta tem afastado não só os países periféricos, como também aqueles que poderão ameaçar, em parte, a sua hegemonia dentro do quadro institucional. Em nosso entender, as elites políticas e a sua visão para o projeto comunitário tem uma relevância crucial para o avanço e mesmo “sobrevivência” da UE, ao contrário do que Bellier e Wilson (2000, 14) sublinharam que *the EU does not need any more energetic and charismatic personalities in order to grow further*. O processo de europeização da segurança e defesa europeia, ainda se encontra numa fase bastante embrionária, e apesar das “elites europeias” conseguirem moldar preferências dos Estados-membros, a decisão última continua nas “elites nacionais”. A questão que se coloca, é saber se o grupo restrito dos países *mais integrados*, por si só, será capaz de fortalecer o papel internacional da Europa, bem como equilibrar o poder europeu com o dos Estados Unidos e de outras potências, como a China e a Rússia. A falta de vontade política

apresenta-se como uma das principais lacunas ainda visíveis desta política, dado que constitui uma pedra angular na questão da soberania dos Estados. Toje defende, na mesma linha de argumentação, que a vontade política constitui mesmo “uma variável crucial” na União Europeia, apesar de não ser a única, ela opera a vários níveis na PCSD; para o autor os Estados-membros têm concordado ao nível da ação desta política maioritariamente para atingirem um fim comum, mas não relativamente aos meios para atingirem esse objetivo, o que se reflete diretamente no desenvolvimento das capacidades. A falta de vontade política é mesmo, para este autor, *the heart of EU ineffectiveness* e resume-se em parte pelo peso que os Estados-membros continuam a deter no desenvolvimento desta política na esfera militar (2010, 146).

Contudo, e apesar destas idiossincrasias, concluímos que as dinâmicas encetadas pela AED e pelos Estados-membros, nos últimos anos, no sentido da optimização dos recursos existentes e as próprias missões civis e operações militares realizadas evidenciam algum grau de *convergência* desta política. Díríamos, como sublinhou Lobo-Fernandes (2007, 54), que as disposições inscritas no tratado de Lisboa em matéria de PCSD – tomadas no cômputo geral, embora limitadas – parecem indicar uma progressiva abertura dos Estados-Membros tradicionalmente mais reticentes à possibilidade de a União intentar um real avanço na edificação de uma política de segurança e defesa europeia verdadeiramente *comum*. Porém, a manutenção do carácter estritamente intergovernamental (associado à pura projecção dos interesses nacionais) desta política tornaria (e tornará) certamente menos eficaz o combate ao padrão de ameaças pós-Guerra Fria, para além de comprometer o propósito comum e o espírito de solidariedade indispensáveis à salvaguarda dos interesses e valores comuns que servem de base ao projeto europeu⁸⁰².

Admitimos, assim, ser de crucial importância, o acompanhamento da evolução económica na UE, e as implicações que a mesma terá na PCSD, quer ao nível do comprometimento das capacidades necessárias para as missões, quer ao nível dos arranjos institucionais que possam surgir no âmbito comunitário e entre os Estados-membros. Na realidade, a UE enfrenta atualmente grandes desafios, encontrando-se numa encruzilhada que necessita de uma arrumação conjuntural, ou naquilo que John Ikenberry (2001) denominou de *historical junctures*. Reconfigurando o célebre artigo de Wendt, de fato a PCSD *is what member states make of it ...[or] don't make of it e*

⁸⁰² Vide a este respeito: Lobo-Fernandes, Luís. 2007. “Em Torno da Questão da Repartição de Poderes entre a União Europeia e os Estados-membros em Matéria de Política Externa”. *Negócios Estrangeiros* N.º 11.1, julho, pp. 36-54.

será *a quest of political will* (Toje, 2010). O momento que vivemos na Europa, e a evolução ou o retrocesso da PCSD poderá apresentar-se como um verdadeiro momento *constituente*. Torna-se, pois, crucial que os principais líderes europeus compreendam que os desafios que hoje lhes são apresentados, são em grande medida, fruto do sucesso deste projeto e do legado construído ao longo dos últimos 60 anos.

Por último, colocaríamos as seguintes interrogações finais: Num mundo globalizado, em rápida mutação, não deve a Europa desempenhar um papel estabilizador num sistema internacional de *anarquia madura e redes complexas* e constituir uma referência essencial de paz para inúmeros países e povos? Como consegui-lo? Nos prolegómenos destas conclusões foi sublinhada a importância da atribuição do Prémio Nobel da Paz à UE, que parece, assim, apontar e validar uma *ação* mais proeminente da UE no sistema das relações internacionais contemporâneo.

Gostaríamos de terminar este exercício de pesquisa – *a fortiori* sempre probabilístico – com o poema de Czeslaw Milosz⁸⁰³, *Child of Europe*, que tomamos a liberdade de propor para reflexão:

Child of Europe

We, whose lungs fill with the sweetness of day.
Who in May admire trees flowering
Are better than those who perished.

We, who taste of exotic dishes,
And enjoy fully the delights of love,
Are better than those who were buried.

We, from the fiery furnaces, from behind barbed wires
On which the winds of endless autumns howled,
We, who remember battles where the wounded air roared in
paroxysms of pain.
We, saved by our own cunning and knowledge.

By sending others to the more exposed positions
Urging them loudly to fight on
Ourselves withdrawing in certainty of the cause lost.

Having the choice of our own death and that of a friend
We chose his, coldly thinking: Let it be done quickly.

We sealed gas chamber doors, stole bread
Knowing the next day would be harder to bear than the day before.

As befits human beings, we explored good and evil.

⁸⁰³ Prémio Nobel da Literatura em 1980 (ano do nascimento da autora desta investigação)

Our malignant wisdom has no like on this planet.

Accept it as proven that we are better than they,
The gullible, hot-blooded weaklings, careless with their lives.

2

Treasure your legacy of skills, child of Europe.
Inheritor of Gothic cathedrals, of baroque churches.
Of synagogues filled with the wailing of a wronged people.
Successor of Descartes, Spinoza, inheritor of the word 'honor',
Posthumous child of Leonidas
Treasure the skills acquired in the hour of terror.

You have a clever mind which sees instantly
The good and bad of any situation.
You have an elegant, skeptical mind which enjoys pleasures
Quite unknown to primitive races.

Guided by this mind you cannot fail to see
The soundness of the advice we give you:
Let the sweetness of day fill your lungs
For this we have strict but wise rules.

3

There can be no question of force triumphant
We live in the age of victorious justice.

Do not mention force, or you will be accused
Of upholding fallen doctrines in secret.

He who has power, has it by historical logic.
Respectfully bow to that logic.

Let your lips, proposing a hypothesis
Not know about the hand faking the experiment.

Let your hand, faking the experiment
No know about the lips proposing a hypothesis.

Learn to predict a fire with unerring precision
Then burn the house down to fulfill the prediction.

4

Grow your tree of falsehood from a single grain of truth.
Do not follow those who lie in contempt of reality.

Let your lie be even more logical than the truth itself
So the weary travelers may find repose in the lie.

After the Day of the Lie gather in select circles
Shaking with laughter when our real deeds are mentioned.

Dispensing flattery called: perspicacious thinking.
Dispensing flattery called: a great talent.

We, the last who can still draw joy from cynicism.
We, whose cunning is not unlike despair.

A new, humorless generation is now arising
It takes in deadly earnest all we received with laughter.

5

Let your words speak not through their meanings
But through them against whom they are used.

Fashion your weapon from ambiguous words.
Consign clear words to lexical limbo.

Judge no words before the clerks have checked
In their card index by whom they were spoken.

The voice of passion is better than the voice of reason.
The passionless cannot change history.

6

Love no country: countries soon disappear
Love no city: cities are soon rubble.

Throw away keepsakes, or from your desk
A choking, poisonous fume will exude.

Do not love people: people soon perish.
Or they are wronged and call for your help.

Do not gaze into the pools of the past.
Their corroded surface will mirror
A face different from the one you expected.

7

He who invokes history is always secure.
The dead will not rise to witness against him.

You can accuse them of any deeds you like.
Their reply will always be silence.

Their empty faces swim out of the deep dark.
You can fill them with any feature desired.

Proud of dominion over people long vanished,
Change the past into your own, better likeness.

8

The laughter born of the love of truth
Is now the laughter of the enemies of the people.

Gone is the age of satire. We no longer need mock.
The sensible monarch with false courtly phrases.

Stern as befits the servants of a cause,
We will permit ourselves sycophantic humor.

Tight-lipped, guided by reasons only
Cautiously let us step into the era of the unchained fire.

BIBLIOGRAFIA

- Álvares, Pedro. 2009. *O Tratado de Lisboa e o Futuro da Europa*. Lisboa: Centro de Informação Europeia Jacques Delors.
- Aalberts, Tanja. 2004. “The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading.” *JCMS* 42, n.º 1, pp. 23-46.
- Abbey, Ruth. 2005. “Is Liberalism Now an Essentially Contested Concept?” *New Political Science*, Vol. 27, n.º 4, pp. 461-480.
- Abellan, M. M. 2007. “Database of ESDP Missions.” *CFSP Forum* 5, n.º 1, pp. 17-22.
- Aggestam, L. 2008. “Introduction: Ethical Power Europe?” *International Affairs*, Vol. 84, n.º 1, pp. 1-11.
- Allen, David. 1996. “The European Rescue of National Foreign Policy.” In *The actors in Europe's Foreign Policy*, C. Hill (ed.). London: Routledge.
- Alonso, Luis N. e González Alonso. 2002. *Rethinking EU-UN cooperation in international crisis management: Lisbon and beyond*. Policy Paper), Public Law Department, University of Salamanca, Jean Monnet Multilateral Research Network.
- Alves, Rui Henrique Ribeiro Rodrigues. 2008. “O Futuro da União Europeia: Organização Económica e Política no Contexto dos Desafios Pós-Euro.” Doutoramento em Economia. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Anderson, James. 1996. “The Shifting Stage of Politics: New Medieval and Postmodern Territorialities?” *Society and Space* (Environment and Planning) Vol. 14, pp. 133-153.
- Anderson, Stephanie. 1998. *Problems and Possibilities: The Development of the CFSP from Maastricht to 1996 ICG'*. Vol. Four, In *The State of the Union: Deepening and Widening*, de P. H. Laurent and M. Maresceau (eds). Boulder: Lynne Rienner.

- Anderson, Stephenie, e Thomas R. Seitz. 2006. "European Security and Defense Policy Demystified: Nation-Building and Identity in the European Union." *Armed Forces & Society*, Vol. 33, pp. 24-42.
- Andréani, Gilles e Jean de Ruyt. 2006. "Une relance par la politique étrangère est-elle possible?" *Notre europe Policy Papers* 23, pp. 1-32.
- Andréani, Gilles. 2005. "Imperial Loose Talk." In *Beyond Paradise and Power: Europe, American and the Future of Troubled Partnership*, de T. Lindberg (ed). London: Routledge.
- Angelet, Bruno e Ioannis Vrailas. 2008. *European Defence in the Wake of Lisbon Treaty*. Egmont Paper N° 21, Brussels: Royal Institute for International Relations.
- Angeren, Van Jan. 2006. *The Opportunities and Limits of Compellence Strategies*. Leiden: Universiteit of Leiden.
- Arguilla, J. e D. Ronfeldt. 1999. *The emergence of noopolitik: Toward an American information strategy*. Santa Monica: CA: National Defense Research Institute, RAND.
- Arloth, Jana e Seidensticker Frauke. 2007. *The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights*. Berlim: German Institute for Human Rights.
- Art, Robert. 1996. "Why Western Europe Needs the United States and NATO." *Political Science Quarterly*, Vol. 111, n.º 1, pp. 862-874.
- Asseburg, Muriel e Ronja Kempin. 2010. *Becoming a More Effective Actor in Crisis Management and Post-Conflict Peace Building: Strengthening CSDP Missions and Operations*. The contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union, Part IV - EU in the World. Notre Europe: Think Global - Act European (TGAE).
- Assembleia Geral das Nações Unidas. 2006. *General Assembly resumes debate on Security Council reform with several divergent proposals still under consideration, Press Release. Disponível no site www.un.org/news/press/docs/2006/ga10484.doc.htm [acedido em 2 de dezembro de 2011]*.
- Auerswald, P. E, et al. 2000. *The Kosovo Conflict: A Diplomatic History Through Documents*. Cambridge: Kluwer Law International.

- Aybet, Gülnur. 2000. *A European Security Architecture after the Cold War: Questions of legitimacy*. London: Macmillan Press.
- Bailes, Alyson. 2005. *The European Security Strategy: An Evolutionary History*. Stockholm: International Peace Research Institute.
- Baldwin, David. 1979. "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies." *World Politics* 31, n.º 2, pp.161-194.
- _____. 1989. *Paradoxes of the power*. New York: Basil Blackwell.
- _____. 1997. "The concept of security." *Review of International Studies* 23, n.º 1, pp. 5-26.
- _____. 1985. *Economic Statecraft*. Oxford: Princeton University Press.
- Balfour, Rosa e Hanna Ojanen. 2011. *Does the European External Action Service represent a Model for the Challenges of Global Diplomacy?* IAI Working Papers, Rome: Instituto Affari Internazionali.
- Balkan Insight. 2008. *Kosovo's status' not a matter for EULEX*. 16 de Dezembro de 2008. [www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-s-status-not-a-matter-for-eulex] (acedido em 4 de Janeiro de 2011).
- _____. 2012. *EULEX to Leave Kosovo in June 2014*. 2 de Agosto de 2012. <http://www.balkaninsight.com/en/article/eulex-s-leaves-kosovo-in-june-2014> (acedido em 1 de Setembro de 2012).
- Barnett, Michael e Raymond Duvall. 2005. "Power in International Politics." *International Organization* 59, n.º 1, pp. 39-75
- _____. 2005b. *Power in global governance*. . Cambridge: Cambridge University Press.
- Barroso, José Manuel Durão. 2010 "A Nova Europa." *Relações Internacionais*, N.º 25, Março, pp. 13-14.
- Barroso, Luís Fernando Machado. 2009. *Da Guerra: Lições de Conflitos Armados*. [http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=365] (acedido em 23 de Março de 2010).
- Bartelson, Jens. 1995. "The Trial of Judgment: A Note on Kant and the Paradoxes of Internationalism." *International Studies Quarterly*, Vol. 39, n.º 2, pp. 255-279.
- Batakovic, Dusan. 1992. *The Kosovo Chronicles*. Beograd: Plato.
- Beaufré, André. 1966. *Deterrence and Strategy*. New York: F.A. Praeger.

- _____. 1965. *An Introduction to Strategy, with Particular Reference to Problems of Defense, Politics, Economics, and Diplomacy in the Nuclear Age*. New York: Praeger.
- _____. 1967. *Strategy of Action*. London: Farber and Farber.
- Bellier, Irène e Thomas M. Wilson. 1977. *An Anthropology of the European Union: Building, Imagining and Experiencing the New Europe*. New York: Berg, 2000.
- Bendix, Reinhard. *Max Weber: an intellectual portrait*. California: California University Press.
- Berenskoetter, Felix Sebastian. 2005. "Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies. ." *Security Dialogue* 36, n.º 1, pp. 71-92.
- _____. 2007. "Thinking about power." In *Power in World Politics*, de F. Berenskoetter e M.J. Williams (eds), 1-23. London: Routledge.
- Bickerton, Christopher J. 2011. *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Bieling, Hans-Jürgen. 2006. "Intergovernmentalismus." In *Theorien der Europäischen Integration*, de Hans-Jürgen Bieling e Marika Lerch (eds), Wiesbaden, pp. 91-116
- Biermann, Wolfgang. 2001. *UN, OSCE and NATO: International Division of Labor in Peace Support Operations*, In *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives* , de Kurt R. Spillmann, Thomas Bernauer, Jürg M. Gabriel e Andreas Wenger, Bern: Studies in Contemporary History and Security Policy, Vol. 9, pp. 75-97.
- Bierstedt, Robert. 1950. "An Analysis of Social Power." *American Sociological Review* 15, n.º 6, pp. 730-738.
- Carl, Bildt, 2010, December. *The changing nature of regional security issues*. Speech presented at the 7th IISS Regional Security Summit, The Manama Dialogue. London: The International Institute for Strategic Studies.
- _____. 2003. "We Have Crossed the Rubicon – But Where Are we Heading Next? Reflections on the European Security Strategy versus the US National Security Strategy". Lecture, Centre for European Reform, London, 17 November 2003
- Bird, Tim. 2007. "The European Union and Counter-insurgency: Capability, Credibility, and Political Will". *Contemporary Security Policy* 28, n.º 1, pp. 182-196.

- Biscop, Sven (ed.). 2009. "The Value of Power, the Power of Values: A call for an EU grand strategy". Egmont Paper N.º 33, Royal Institute for International Relations, Brussels.
- _____. 2008. *Permanent structured cooperation and the future of ESDP*. Egmont Paper Nº 20, Royal Institute for International Relations, Brussels.
- _____. 2008b. "The European Security Strategy in Context – A Comprehensive Trend". In *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, de S. Biscop and J. Andersson (Eds.), London: Routledge, pp. 5-20.
- _____. 2004. "Able and willing? Assessing the EU ability for autonomous action?" *European Foreign Affairs Review* 8, n.º 4, pp. 490-527.
- _____. 2002. "In Search of a Strategic Concept for the ESDP". *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, N.º 4, pp. 473-490.
- Biscop, Sven, e Franco Algeri, (eds). 2008. "The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration." Royal Institute for International Relations. Egmont Paper Nº 24.
- _____. 2005. *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*. Aldershot: Ashgate.
- Biscop, Sven e Jan Andersson. 2008. *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*. London: Routledge.
- Biscop, Sven e Edith Drieskens. 2006. "Effective multilateralism and collective security." In *The European Union at the United Nations, Intersecting Multilateralism*, de K. Laatikainen e K. Smith (eds), Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Björkdahl, Annika e Maria Stömvik. 2008. *EU Crisis Management Operations, ESDP Bodies and Decision Making Procedures*. DIIS Report, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- _____. 2008b. *The Decision-Making Process Behind Launching an ESDP Crisis Management*. Copenhagen: Danish Institut for Internationale Studier, DIIS.
- Blair, Tony. 1998. "Pour une troisième voie." *Politique Étrangère* 1/98, Printemps.
- Bobbio, Norberto. 2005. *Liberalism and Democracy*. London: Verso.
- Boniface, Pascal. 2009. *Atlas das Relações Internacionais*. Lisboa: Plátano Editora.
- Bono, Giovanna. 2006. "The Perils of Conceiving EU Foreign Policy as a 'Civilizing' Force." *Internationale Politik und Gesellschaft* Vol. 1, pp. 150-163.

- _____. 2004. "The Eu's Military Doctrine: An Assessment". *International Peacekeeping* Vol. 11, N.º 3, pp. 439-456.
- Boonstra, Jos. 2010. "Organization for Security and Cooperation in Europe. A paper Tiger?" In *The European Union and Democracy Promotion: a critical global assessment*, de Richard Youngs (ed.), Maryland: John Hopkins University Press, pp. 78-98.
- Boot, Max. 2006. *War made new: technology, warfare, and the course of history, 1500 to today*. London: Gotham Books.
- Bostock, David. 2002. "Coreper Revisited." *Journal of Common Market Studies* 40, n.º 2, pp. 215-234.
- Bottomore, T. 1993. *Elites and Society*, 2nd Edition. London: Routledge
- Bozo, Frédéric. 2007. "Mitterrand's France, the End of the Cold War, and German Unification: A Reappraisal." *Cold War History* 7, n.º 4, pp. 455-478.
- Brandão, Ana Paula. 2010. "O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE." *Relações Internacionais*, Março 2010, pp. 49-63.
- Bretherton, Charlotte. and Vogler John. 2006. *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge, 2006.
- _____. 2006b. "Common Foreign and Security Policy – A Political Framework for EU External Action?" In *The European Union as a Global Actor*, de C. Bretherton e J. Vogler. London: Routledge.
- Breuer, Fabian. 2010. *Between Intergovernmentalism and Socialisation: the Brusselisation of ESDP*. RSCAS 48, European University Institute, Florence: Robert Schuman Center for Advanced Studies.
- Bribosia, Hervé. 2007 "Les coopérations renforcées." In *Genèse et destinée de la Constitution européenne: Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, de G. Amatto, G. Bribosia, e B. de Witte (eds.) Bruxelles: Bruylant, 2007, pp. 623-634.
- British-French Summit St Malo. 1998. *St Malo Joint Declaration*. Saint Malo - France, Dezembro.
- Brito, Luís Villa de. "NATO e União Europeia: Análise da parceria estratégica." *Revista Militar* 2513/2514 (Junho/Julho 2011).
- Brok, Elmar. 1999. *European Common Foreign, Security and Defense Policies- Implications For The United States and The Atlantic Alliance*. Elaborado por

- House of Representatives One Hundred Sixth Congress First Session Hearing Before The Committee on International Relations. Washington, D.C: U.S. Government Printing. Vol. 106.
- Bronstone, Adam. 2000. *European Security in the twenty-first Century. Beyond Traditional Theories of International Relations*. Aldershot: Asgate.
- Brooks, Stephen G. e William C. Wohlforth. 2005. "Hard Times for Soft Balancing." *International Security* 30, n.º 1, pp. 72-108.
- Brown, Chris e Kirsten Ainley. 2005. *Understanding international relations* . Basingstoke: Palgrave Macmillan: Palgrave Macmillan.
- Brown, David e Alistair Shepherd. 2007. *The Security Dimensions of EU Enlargement: Wider Europe, Weaker Europe?* Nova Iorque: Manchester University Press.
- Bull, Hedley. 2002. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial* . São Paulo: Universidade de Brasília, 2002.
- _____. 1982. "Civilian Power Europe: A contradiction in terms?" *Journal of Common Market Studies* Vol. 21, n.º 2, pp. 149-170.
- _____. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Society*. London: Macmillan.
- Bulmer, Simon J. 1997. *New Institutionalism, The Single Market and EU Governance*. Working Paper, Oslo: Arena.
- Burgess, Michael. 2000. *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*. London : Routledge.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Cable, Vincent. 1999. *Globalization and Global Governance*, London: The Royal Institute of International Affairs.
- Cacheux, Jacques Le. 2004. *Negotiating the medium-term financial perspectives for the enlarged EU: The future of the European budget*. Revue de l'OFCE 91 (April), pp. 175-189.
- Cadier, David. 2011. *EU Mission in Kosovo (EULEX) Construing Ambiguity or Constructive Disunity?* Transatlantic Security Paper Nº3, Johns Hopkins University, Center for Transatlantic Relations.
- Cameron, Fraser. 2007. *An Introduction to European Foreign Policy*. Abingdon: Routledge.

- _____. 1999. *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past Present and Future*. Sheffield: Academic Press, 1999.
- Camisão, Isabel e Luís Filipe Lobo-Fernandes. 2005. *Construir a Europa: O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Principia.
- Campos, João Mota de. 2001. *Manual de Direito Comunitário*. 2ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Caporaso, James A. 1996. "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?" *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, n.º 1, pp. 29-52.
- Carr, Edward Hallet. 1981. *Vinte anos de crise 1919-1939: Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- Cater, Charles. 2001. *Toward Peace in Bosnia: Implementing the Dayton accords*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers
- Castro, Thales de. 2012. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Cats, Julien e Perrine Orosco. "Le Traité de Lisbonne: Un Tournant pour L'Europe de la Défense? Analyse des Impacts du Traité de Lisbonne en Matière de Défense." *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 520, pp. 420-431.
- Chalmers, Damien, Gareth Davies e Giorgio Monti. 2010. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chandler, David. 2007. "The Other-regarding Ethics of the "Empire in Denial"." In *Rethinking Ethical Foreign Policy: Pitfalls, Possibilities and Paradoxes*, de D. Chandler e V. Heins (eds.), Abingdon : Routledge, pp.161-183.
- _____. 2004. *Constructing Global Civil Society: Morality and Power in International Relations*. Basingstoke: Palgrave.
- _____. 2002. *From Kosovo to Kabul: Human Rights and International Intervention*. London : Pluto.
- Charter, David e Graham Keeley. 2010. "Baroness Ashton under fire for missing European defence summit", *The Times*, 26 February 2010, Disponível no site: [<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article7041984.ece>] (acedido em 3 de Setembro de 2010).

- Checkel, Jeffrey. 2005. *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*. *International Organization*, Vol. 59 , N°4, pp. 801-26
- _____. 2001. "Social Constructivism and European Integration." In *The Social Construction of Europe*, de Jorgensen, A e Wiener Christensen. London: Sage.
- _____. 1998. "The Constructivist Turn in International Relations Theory." *World Politics* Vol. 50, n.º 2, pp. 324-348.
- Chernoff, Fred. 2007. *Theory and Metatheory in International Relations: concepts and contending accounts*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chirac, Jacques. "A Responsible Europe in a Renewed Atlantic Alliance", *Speech to the Assembly of Atlantic Societies*. 19 de Outubro de 1999. [www.dgap.org/english/tip/tip2/chirac191099_p.html] (acedido em 3 de Dezembro de 2010).
- Chomsky, Noam. 1999. *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*. *Monroe, ME, Common Courage Press*.
- Christiansen, Thomas, Knud Erik Jørgensen e Antje Wiener (eds.). 2001. *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications.
- Christine Bennett and Saferworld. 2011. *Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act*. Saferworld.
- Christoffersen, Poul Skytte. 2010. "A guinness Record for Speed." In *The European External Action Service: Preparing for Success*, de Edith Drieskens e Louise Van Schaik (eds.), Clingendael Paper N°1, Hague: Netherlands Institute of Interantional Relations, pp. 1-3.
- Christou, George. 2004. *European Union and Enlargement, The Case of Cyprus*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chrysochoou, Dimitris, N. 2001. *Theorizing European Integration*. London: Sage.
- Cierco, Teresa e Reis, Liliana. 2013. "O Papel da EULEX no Kosovo: os Setores da Segurança e da Justiça." *Relações Internacionais*, N.º 40, dezembro, pp. 111-131.
- Clemens, Clay (ed.). 1997. *NATO and the Quest for Post-Cold War Security*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Coelmont, Joe. 2012. "An EU Security Strategy: An Attractive Narrative." *Security Policy Brief*, EGMONT Royal Institute for International Relations, 34 (March 2012).

- Colby, Patrick. 1988. "The Practicality of Locke's Liberalism." *Review of Politics* 50, pp. 488-90.
- _____. 1987. "The Law of Nature in Locke's Second Treatise: Is Locke a Hobbesian?" *Review of Politics* 49, pp. 3-28.
- Coolsaet, Rik. 2003. "International Terrorism: Symptom of a Sick World Order". Paper presented at the IRRI-KIIB conference 'Why 9/11? The Root Causes of International Terrorism', Brussels, 20 November 2003. Disponível no site: <http://www.irri-kiib.be/speechnotes/terrorism/201103coolsaet.pdf>. [acedido em 22 de Novembro de 2009]
- Comissão das Comunidades Europeias. 2009. *Relatório Anual Sobre a Aplicação do Instrumento de Assistência Pré-Adesão (IPA) em 2008*. Bruxelas : Comissão das Comunidades Europeias.
- _____. 2003. *A União Europeia e as Nações Unidas: a escolha do multilateralismo*. Doc. COM(2003) 526 final. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2003.
- _____. 2006. *Comunicação da Comissão – Os Balcãs Ocidentais rumo à UE: consolidação da estabilidade e aumento da prosperidade* . Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2006.
- _____. 2006b. *Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu sobre o Reforço da Política Europeia de Vizinhaça*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- _____. 2001. *Financiamento das operações de Gestão Civil de Crises* . [COM (2001) 647 final]. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- _____. 2001b. *Governança Europeia - Um Livro Branco* . Bruxelas: COM (2001) 428. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia. 2012. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre um estudo de viabilidade relativamente a um Acordo de Estabilização e de Associação entre a União Europeia e o Kosovo*. Vol. COM(2012) 602 final . Bruxelas: Comissão Europeia.
- _____. 2010. *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010.
- _____. 2010b. *Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Reforçar a capacidade de resposta europeia a situações de*

- catástrofe: papel da protecção civil e da ajuda humanitária 26.10.2010 COM(2010) 600 final. Bruxelas: Comissão Europeia.
- _____. 2005. UNISYS, Final report of the study: ‘Evaluation of the Common Initiative in the context of the Intra-EU Transfers of Defence Goods’, Bruxelas: Comissão Europeia.
- _____. 2004. *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*. Bruxelas: Comissão Europeia]
- _____. 2001a. *European Governance: A White Paper*. 428, COM, Bruxelas: Comissão Europeia.
- _____. 2001b. *Small arms and Light Weapons: The Response of th European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comité Político e de Segurança. 2008. *DECISÃO EULEX/1/2008 de 7 de Fevereiro de 2008 relativa à nomeação do chefe da Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo*. EULEX KOSOVO (2008/125/PESC).
- Conselho da União Europeia. 2012. “Council conclusions on Military Capability Developments.” *3199 th Council meeting Brussels*. 19 de Novembro de 2012. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133560.pdf] (acedido em 20 de Dezembro de 2012).
- _____. 2011. *Development of military capabilities*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2010. *Decisão do Conselho (2010/427/EC) que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2009. *Draft guidelines for improving Force Generation for civilian ESDP missions*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança - Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2008b. *ACÇÃO COMUM 2008/124/PESC do Conselho de 4 de Fevereiro de 2008 sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, EULEX KOSOVO*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2008c. *Acção Comum 2008/123/PESC do Conselho de 4 de Fevereiro de 2008, pela qual se nomeia o Representante Especial da EU para o Kosovo até 28 de Fevereiro de 2009*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

- _____. 2008d. *Acção Comum 2008/299/PESC do Conselho de 7 de Abril de 2008 que altera a Acção Comum 2004/551/PESC relativa à criação da Agência Europeia de Defesa*. Bruxelas: JO L 102 34 12.4.2008.
- _____. 2008e. *Acção Comum 2008/299/PESC do Conselho, de 7 de Abril de 2008, que altera a Acção Comum 2004/551/PESC relativa à criação da Agência Europeia de Defesa*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2008f. *EU Concept for Force Generation*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2008g. *Introdução ao Conselho da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, 2008.
- _____. 2008h. *Decisão que altera a Decisão 2001/80/PESC que cria o Estado-Maior da União Europeia*. 2008/298/PESC. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2008i. *Conselho da União Europeia*. 2008. *Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2006. *REGULAMENTO (CE) N.º 1085/2006 Do Conselho de 17 de Julho de 2006 que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA)*. Vol. L 210/82. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2005. *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*. Bruxelas.
- _____. 2005b. *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2005c. *Decisão do Conselho que altera a Decisão 2001/80/PESC que cria o Estado-Maior da União Europeia*. 2005/395/PESC. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2004. *Cooperação UE-ONU em operações militares de gestão de crises – Elementos para a implementação da declaração conjunta UE-ONU*. Vol. 9638/1/04 Rev 1. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2004b. *Cooperação UE-ONU na Gestão Civil de Crises*. Vol. Doc. 16062/04 . Bruxelas : Conselho da União Europeia.
- _____. 2004c. *Projecto de relatório de avaliação do papel da UE perante a OSCE*. Vol. Doc 15387/1/04 REV . Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2004d. *Acção Comum 2004/551/PESC relativa à criação da Agência Europeia de Defesa*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

- _____. 2004e. *Regulamento Interno do Conselho*, 2004/338/CE, EURATOM. Bruxelas: Conselho da União Europeia
- _____. 2003. *Estratégia Europeia de Segurança. Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2003b. *Projecto de conclusões do Conselho sobre a cooperação UE-OSCE em matéria de prevenção de conflitos, gestão de crises e recuperação pós-conflito*. Vol. Doc. 14527/1/03. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2003e. *Suggestions for Procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Doc. 11127/03.
- _____. 2003f. *Projecto de conclusões do Conselho sobre a cooperação UE-OSCE em matéria de prevenção de conflitos, gestão de crises e recuperação pós-conflito*, Bruxelas: Conselho da União Europeia. Doc. 14527/1/03
- _____. 2003e. 2003b. *Luta contra a proliferação de armas de destruição maciça - Estratégia da UE contra a Proliferação de Armas de Destruição Maciça*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2002. *Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy following the agreement on the establishment of EU-NATO permanent arrangements*. Montagem por S0240/02. 16 de Dezembro de 2002. [<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/73803%20%20Solana%20-%20Permanent%20arrangements%20+%20NATO%20declaration.pdf>] (acedido em 22 de Novembro de 2010).
- _____. 2001. *EU Action Plan on combating terrorism*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 2001.
- _____. 2001b. *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2001c. *Decisão do Conselho que cria o Estado-Maior da União Europeia (2001/80/PESC)*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- _____. 2001d. *REGULAMENTO (CE) N.º 381/2001 relativo à criação de um mecanismo de reação rápida*. Bruxelas: Conselho da União Europeia
- _____. 2000. “Projecto de declaração de empenhamento de capacidades militares.” 13427/1/00 REV 1. 16 de novembro de 2000. [<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/00/st13/st13427-re01.pt00.pdf>] (acedido em 13 de março de 2011).

- . 2004. *Programa de Estocolmo — Uma Europa Aberta e segura que sirva e proteja os Cidadãos*. Bruxelas: Conselho Europeu.
- _____. 2004b. *Acção Comum 2004/551/PESC de 12 de Julho de 2004 relativa à criação da Agência Europeia de Defesa*. Bruxelas: Conselho Europeu.
- _____. 2003b. *Conclusões do Conselho Europeu de Salónica*. Salónica.
- _____. 2003c *European Defence: NATO/EU Consultations, Planning and Operations*. Montagem por Documento da Presidência. Bruxelas : Conselho Europeu.
- _____. 2003d. *European Defence: NATO/EU Consultations, Planning and Operations*, Vol. Documento da Presidência. Bruxelas: Conselho Europeu.
- _____. 2002. “Conclusões da Presidência - Conselho Europeu de Sevilha.” 2002. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/72656.pdf].
- _____. 2001. *Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Göteborg*. Göteborg: Conselho Europeu, 2001.
- _____. 2001b. *Conclusões do Conselho Europeu de Laeken*. Laeken: Conselho Europeu.
- _____. 2001c. “Declaração de Laeken sobre o Futuro da Europa.” [<http://european-convention.eu.int/pdf/lknpt.pdf>].
- _____. 2000. *Conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira*. Santa Maria da Feira: Conselho Europeu.
- _____. 1999. *Conclusões do Conselho Europeu de Colónia*. Colónia: Conselho Europeu.
- _____. 1999b. *Conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia*. Helsínquia: Conselho Europeu.
- Cooper, Robert. 2004. “Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy.” In *American Power in the 21st century*, de David Held e Mathias Koenig-Archibugi (eds.), pp. 167-180
- _____. 2004b. *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books.
- Cornish, Paul. “From NATO: the Practice and Politics of Transformation. .” *International Affairs* Vol. 80, n.º 1, pp. 63-74.
- Cornish, Paul e Geoffrey Edwards. 2005. “The Strategic Culture of the European Union: a Progress Report.” *International Affairs*, Vol. 81, n.º 4, pp. 801-820.

- _____. 2001. “Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture.” *International Affairs*, Vol. 77, n.º 3, pp. 587-603.
- Costa, Francisco Seixas. 2010. “Cimeira da OSCE. Duas ou três coisas”. Notas pouco diárias de um embaixador português em França (<http://duas-ou-tres.blogspot.pt/2010/12/cimeira-da-osce.html>) [acedido em 15 de Novembro de 2011].
- Couto, Abel. 2005 “Raymond Aron e a Teoria da Estratégia.” *Nação e Defesa* N.º111, Verão, pp. 7-25.
- _____. 2004. “Posfácio.” In *Pensar a Estratégia. Do Político-Militar ao Empresarial*, de Francisco Abreu e António Horta Fernandes, Lisboa: Sílabo, pp. 215-230.
- _____. 2002. “Da Importância de uma Teoria.” In *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial. Obter Superioridade em contextos conflituais e competitivos*, de Francisco Abreu, Lisboa: Sílabo, pp. 17-22.
- _____. 1988. *Elementos de Estratégia-Apontamentos para um Curso*. Vol. Volume 1. Lisboa: IAEM.
- Craig, Campbell. 2003. *Glimmer of a new Leviathan: Total war in the realism of Niebuhr, Morgenthau, and Waltz*. Nova Yorque: Columbia University Press.
- Cremona, Marise. 2009. *Enhanced cooperation and the common foreign and security and Defence policies of the EU*. San Domenico di Fiesole: Department of Law - European University Institute.
- Cross, Mai'a K. Davis. 2011. *Security Integration in the European Union: how knowledge-based networks are transforming the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- _____. 2010. *Cooperation by Committee: the EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management*,. Occasional Paper 82, Paris: European Institute for Security Studies.
- Cunha, Raul Luís de Moraes Lima Ferreira da. 2009. “A situação no Kosovo e as suas prespetivas.” *Revista Militar* 2494.
- Côrte-Real, João. 2007. “OSCE: Cenários de Evolução. Coordenação Multi-Institucional e Segurança Cooperativa.” *Negócios Estrangeiros* 10, pp. 237-250.
- Petraeus, David. H., e James N. Mattis. 2006. *Counterinsurgency Manual*, Headquarters – Department of the Army, Washington, D.C., [<http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24fd.pdf>], acedido em 3 de Abril 2009.

- Daalder, Ivo. 2001. "Are The United States And Europe Heading For Divorce?" *International Affairs*, Vol. 77, n.º 3, pp. 553-567.
- Daalder, Ivo e Michael E. O'Hanlon. 2000. *Winning ugly : NATO's War to Save Kosovo*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Dagand, Sophie. *The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP*. Brussels: ISSIS Europe – European Security Review, 2008.
- Dahl, Robert A. 1957. *The Concept of Power*. *Behavioral Science*, Vol. 2, n.º 3, pp. 201-215.
- D'Argenson, Pierre-Henri. 2009. "The Future of European Defence Policy." *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 51, n.º 5 (October-November), pp. 143-154.
- De Decker, Armand. 2004. *La sécurité européenne: vers un resserrement des institutions interdépendantes de sécurité et de défense?*, *Constitution Européenne et Sécurité Internationale*. Vol. 4. Paris: Economica Cahiers de la PESC: la revue européenne de la politique étrangère et de sécurité et défense commune.
- De Ruyt, Jean. 2005. *A Minister for a European Foreign Policy*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Policy Paper, n.º 5/03, Florence: European University Institute.
- Deighton, Anne e Victor Mauer Deighton. 2006. *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*. Zurich: ETH Zurich.
- Dellbruck, Jost. 2005. "The Role of Regional Organisations in Maintaining Peace and Security." In *The Use of Force after the Cold War*, de M. Bothe, O'Connell e N. Ronzitti, Ardsley, pp. 335-354.
- Dembinski, Matthias. 2005. "Still Hanging Together? Reflections on the Harmonious Past. Crisis-ridden Present and Uncertain Future of the Transatlantic Relationship." In *Partners or Rivals? European-American Relations after Iraq*, de Matthew Evangelista and Vittorio Emanuele Parsi (eds), 61-84. Milano: Vita e Pensiero.
- Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. 2010. *The New Horizon Initiative: Progress Report N.º1*, New York: United Nations. Disponível em: [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update01.pdf] (acedido em 10 de Novembro de 2010).
- _____. 2009. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for United Nations Peacekeeping*. United Nations.

- [<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>] (acedido em 10 de novembro de 2010).
- Deutsch, Karl W. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Dewaele, Aline e Catriona Gourlay. 2005. *Does internal EU paralysis threaten external action?* ISIS Briefing N°26, European Security Review.
- Diedrichs, Udo. 2004. “The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?” *The International Spectator*, Vol. 40, n.º 2, pp. 31-46.
- Drieskens, E. 2006. “EU Actorness in the UN Security Council, A Conceptual and Theoretical Framework”, Presented to the “EU Political Multilateralism and Interaction with the UN” Garnet PhD School.
- Dijkstra, Stömvik. 2011. “The Political Influence of the EU Council Secretariat”. *Paper prepared for the biannual conference of the European Union Studies Association (EUSA)*. Boston: Maastrich University Press, 3-5 de Março de 2011.
- _____. 2011b. “The Planning and Implementation of the Rule of Law Mission of the European Union in Kosovo.” *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 5, n.º 2, pp. 193-210.
- _____. 2008. “The Council Secretariat’s Role in the Common Foreign and Security Policy.” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, n.º 2, pp. 149-166.
- Dinan, Desmond. 1999. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Donnelly, Jack. 2000. *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dougherty, James E. e Robert L. Pfaltzgraff. 2003. “Teorias da cooperação e integração internacional.” In *Relações internacionais: as teorias em confronto*. De Dougherty, James E. e Robert L. Pfaltzgraff (eds.). Lisboa: Gradiva.
- Doyle, Michael. W. 2008. “Liberalism and Foreign Policy.” In *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, de Steve Smith, Amelia Hadfield e Tim Dun (eds). Oxford: Oxford University Press.
- _____. 1986. “Liberalism and World Politics.” *American Political Science Review*, Vol. 80, n.º 4, pp. 1150-1164.

- Dragnich, Alex e Slavko Todorovich. 1984. *The saga of Kosovo: focus on Serbian-Albanian relations*. New York: East European Monographs, Columbia University Press.
- Drieskens, Edith, Daniele Marchesi, e Bart Kerremans. 2007. "In search of a European Dimension in the UN Security Council." *The International Spectator*, Vol. 42, n.º 3, pp. 421-430.
- Drieskens, Edith, e Louise Van Schaik (eds). 2010. *The European External Action Service: Preparing for Success*. Nº1, Netherlands Institute of International Relations, Hague: Clingendael Paper.
- Duchacek, Ivo D., Daniel Latouche e Garth Stevenson. 1988. *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Westport: Greenwood Press, Inc.
- Duchêne, François. 1973. "The European Community and the Uncertainties of Interdependence." In *A Nation Writ Large? Foreign – Policy Problems before the European Community*, de M. Kohnstamm e W. Hager, London: Macmillan, pp. 1-21.
- Duignan, Peter. 2000. *NATO: its past, present, and future*. Stanford, California: Hoover Institution Press.
- Dwan, Renata. 2004. *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*. The Centre for the Study of Global Governance, London: LSE. Disponível no site: (<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/DwanPaperCivilianCapacities.pdf>) [acedido a 2 de Abril de 2010]
- Džihić, Vedran, e Daniel Hamilton (eds.). 2012. *Unfinished Business: The Western Balkans and The International Community*. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2012.
- Duke, Simon. 2006. *The Commission and the CFSP*. Working Paper, Maastricht: European Institute for Public Administration.
- _____. 2005. "The Linchpin COPS. Assessing the Workings and Institutional Relations of the Political and Security Committee." EUIPA Working Paper 2005/W/05/. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- _____. 2003. *Beyond Enlargement : Enlargement Challenges for CFSP and ESDP*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Dunn, John. 1984. *Locke*. Oxford: Oxford University Press.

- _____. 1983. "From Applied Theology to Social Analysis: The Break between John Locke and the Scottish Enlightenment." In *Wealth and Virtue*, de I. Hont e M. Ignatieff (eds). Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1969. *The Political Thought of John Locke*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunne, Tim. 2008. "Good Citizen Europe." *International Affairs*, Vol. 84, n.º 1, pp. 13-28.
- E. Zeff, Eleanor, e Ellen B. Pirro (Eds). *The European Union and the Member States. Cooperation, Coordination, and Compromise*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2001.
- Economist. 2013. *Serbia and Kosovo - Balkan breakthrough. Serbia and Kosovo agree at last*. 2013 de Abril de 27. [<http://www.economist.com/news/europe/21576701-serbia-and-kosovo-agree-last-balkan-breakthrough>] (acedido em 2013 de Abril de 29).
- Eekelen, Willem e Sebastian Kurpas. 2008. "The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is Permanent Structured Cooperation a LEAP Forward for the Common Security and Defence Policy?" *CEPS Working Document 295*.
- Ekengren, Magnus. 2007. "Terrorism and the EU: the Internal-External dimension of security." In *The European Union and Terrorism*, de David Spence (ed.). London: John Harper Publishing.
- Elazar, Daniel. 2006. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- _____. (ed.). 1991. *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*. New York: Lanham.
- Espada, João Carlos. (coord.) 1998. *O Desafio Europeu: Passado, Presente e Futuro*. Cascais: Principia.
- Esref, Aksu e Joseph Camilleri (eds). 2002. *Democratising Global Governance*, Basingstoke: Palgrave
- Esteruelas, Boso. 2000. "El Comisario europeo Patten acusa Solana de usurpar sus tareas en política exterior." *El País*, junho 2000, p. 4.
- Etzioni, Amitai. 2004. *From Empire to Community: a New Approach to International Relations*. New York: Palgrave MacMillan.
- _____. 2001. *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*. Lanham: Lexington Books.

- _____. 1968. *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. New York: The Free Press.
- _____. 1965. *Political Unification*. New York: Rinhehart.
- EULEX Kosovo. 2013. *Head of EULEX visits Belgrade*. 2013 de Março de 26. [<http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0421.php>] (acedido em 28 de Março de 2013).
- _____. 2012. *EULEX Programme Strategy*. 2 de Fevereiro de 2012. Disponível em: [http://www.csfederalismo.it/images/stories/PESD/eulex-kosovo/eulex_programme-strategy.pdf]
- _____. 2010. *EULEX Accountability*. Disponível em: [<http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/EULEX-Accountability-05.01.2010.pdf>].
- EurActiv. 2008. *EU, UN in talks to share leadership of Kosovo mission*. [<http://www.euractiv.com/en/foreign-affairs/eu-un-talks-share-leadership-kosovo-mission/article-172819>] (acedido em 6 de Março de 2012).
- Fabien, Terpan. 2010. *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*. Paris: La Documentation Française.
- Farrell, Theo. 2002. "Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program." *International Studies Review*, Vol. 4, n.º 1, (Spring 2002), pp. 49-72.
- Fawcett, Louise e Andrew Hurrell (eds). 1995. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. New York: Oxford University Press.
- Fernandes, António Horta. 2009. "A Estratégia e as Relações Internacionais." *Nação e Defesa*, N.º122, 4ª série, Primavera, pp. 151-172.
- _____. 2007. *A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa*. N.º4, Lisboa: Cadernos do IDN, 2007.
- Fernandes, José Pedro Teixeira. 2004. *Teoria das Relações Internacionais: da abordagem clássica ao debate pós-positivista*. Coimbra: Almedina.
- Ferreira-Pereira, Laura. 2005. "A Europa da Defesa. O Fim do Limbo." *Nação e Defesa* Vol. 110, 3ª Série (Primavera 2005), pp. 87-127.
- Fischer, Joschka. 2000. "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration". University of Humboldt.

- Fonseca, Gelson Jr. 2011. “Multilateralismo e Regionalismo”. [<http://geounesp.files.wordpress.com/2010/11/fonseca-jr.pdf>] (acedido em 4 de março de 2012).
- Forsberg, Tuomas. 2006. “Explaining the Emergence of the ESDP: Setting the Research Agenda”. *Draft Paper prepared for the British International Studies Association Meeting*. Cork: December 18-20, 2006.
- Forster, Anthony e William Wallace. 2000. ‘Common Foreign and Security Policy – From Shadow to Substance?’, In *Policy-Making in the European Union*, de William Wallace; Helen Wallace e Mark A. Pollack. Oxford: Oxford University Press, pp. 429-457.
- Foucault, Michel. 2006. “Europe de la défense: quel processus d’allocation?” *Revue Economique*, Vol. , n.º 3, pp. 108-117.
- Friedrich, Carl J. 1969. *Europe: An Emergent Nation*. New York: Harper and Row.
- _____. 1968. *Constitutional Government and Democracy*. Waltham: Blaidell.
- _____. 1962. “Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals.” In *Federalism: Mature and Emergent*, de Arthur W. Macmahon (ed.), New York: Russell and Russell, pp. 510-533.
- Fukuyama, Francis. O Fim da História e o Último Homem. Lisboa: Gradiva
- Fursdon, Edward. 1980. *The European Defence Community: a History*. London: Allen & Unwin, 1973.
- Gaddis, John Lewis. 2004. *Surprise, security, and the American experience*. Boston: Harvard University Press.
- Garcia, Francisco Proença. 2009. *A NATO Hoje - Uma perspectiva*. Briefing 2, Lisboa: IEEI/GREES.
- Gaspar, Carlos. 2011. “A União Europeia e a Segurança Internacional.” *Mural Internacional* II, n.º 1 (Junho 2011), pp. 3-15.
- _____. 2010. “O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica.” *Nação e Defesa* 126, 5ª Série, pp. 9-36.
- Gaspers, Jan. 2008. “France’s Rapprochement with NATO: Paving the Way for an EU Caucasus?”. *European Security Review* (International Security Information Service), Vol. 40.
- Giegerich, Bastian. 2008. *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality*. Adelphi Paper N°397, Paris: The International Institute for Strategic Studies.

- _____. 2007. "European Capabilities and the Operation Context." *Studia Diplomatica* Vol. LX, n.º 3, pp. 125-136.
- Gill, Bates. 2009. *SIPRI Yearbook 2009 Summary: Armaments, Disarmament and International Security*. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).
- Ginsberg, Roy H. 2001. *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*. London: Rowan and Littlefield.
- _____. 1999. "Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, n.º 3; pp. 429-454.
- Gladius, Marlies e Mary Kaldor (eds.). 2006. *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*. London and New York: Routledge.
- Gnesotto, Nicole. 2003. "The European Union: Just a Regional Peacekeeper?" *European Foreign Affairs* Vol. 8, pp. 493-503.
- _____. 2002. "L' Union Européenne entre Terrorisme et Élargissement." *Critique Internationale* 17, pp. 6-15.
- _____. 2001. "European Security Policy: The Challenge of Coherence." *European Foreign Affairs Review* Vol. 6, pp. 177-196.
- Gnesotto, Nicole, e Giovanni Grevi (eds.). 2006. *The New Global Puzzle*. Paris: EUISS.
- Gnesotto, Nicole, Jean Yves Haine e André Dumoulin. 2004. *European defence: A proposal for a White Paper*. Paris: EUISS.
- Gordon, Philip H. 1997. "Europe's uncommon foreign policy." *International Security*, Vol. 22, n.º 3, pp. 74-100.
- Gordon, Philip H. e Jeremy Shapiro. 2004. *Allies at War. America, Europe, and the Crises over Iraq*. New York: McGraw-Hill.
- Gordon, Stuart, "Exploring the Civil-Military Interface and its Impact on European Strategic and Operational Personalities: 'Civilianisation' and Limiting Military Roles in Stabilisation Operations?," *European Security*, Vol. 15, N.º 3, pp. 339-361.
- Gourlay, Catriona. 2006. "Community instruments for civilian crisis management". In *Civilian crisis management: the EU way*, de Agnieszka Novak, Chaillot Paper n.º 90, Paris: European Union Institute for Security Studies.

- _____. 2006b. "The emerging EU civilian crisis response capacity", In *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity*, Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- Gourlay, Catriona. 2003. *European Security Review*. Technical Report 16, Europe: International Security Information Service (ISIS).
- Gowan, Richard. 2009. "ESDP and United Nations." In *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, de Giovanni Grevi, Damien Helly e Daniel Keohane (eds), Paris: European Union Institute for Strategic Studies - EUISS, pp. 117-126.
- Grabbe, Heather. 2005. *The EU's Transformation Power: Europeanisation through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Grant, Charles. 2009. *Is Europe doomed to fail as a power?* London: Centre for European Reform.
- Grant, Ruth W. 1987. *John Locke's Liberalism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gray, Collin S. 2005. *Another Bloody Century Future Warfare*. London : Weidenfeld & Nicolson.
- Greïçevci, Labinot. 2011. "EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo." *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 12, n.º 3, pp. 283-303.
- Grevi, Giovanni. 2009. "EULEX Kosovo: The EU rule-of-law mission in Kosovo." In *European Security an Defence Policy: the first 10 years (1999-2009)*, de Giovanni Grevi, Damien Helly e Daniel Keohane. Paris: European Union Institute for Strategic Studies, pp. 353-368.
- _____. 2009. "ESDP Institutions." In *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, de Giovanni Grevi, Damien Helly e Daniel Keohane, Paris: European Union Institute for Strategic Studies, pp. 19-69.
- Grevi, Giovanni, Damien Helly e Daniel Keohane. 2009. *European Security and Defence Policy: The firts 10 years (1999-2009)*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Greco, Ettore. 2005, "The Democratic Accountability of CFSP and the Role of the European Parliament" Third Plenary Meeting of FORNET, Brussels, April 22-23, 2005.

- Grieco, Joseph M. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization*, Vol. 42, n.º 3, pp. 485-507.
- Guedes, Armando Marques. 2005. *Estudos Sobre Relações Internacionais*. Lisboa: Coleção Biblioteca Diplomática do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Gustafson, Lowell. 2000. *Thucydides' Theory of International Relations. A Lasting Possession*. Louisiana: Louisiana State University Press.
- Guttry, Andrea de. 2008. "The European Union Rule of Law Mission in Kosovo: Remarks on its Legality and its Relations With UNMIK." *Diretto E Politiche Dell'Unione Europea*, N.º 3, pp. 147-169.
- Guzzini, Stefano. 2000. "The Use and Misuse of Power Analysis in International Theory." In *Global Political Economy: Contemporary Theories*, de Palan Ronen (ed.) Nova Iorque: Routledge.
- _____. 1998. *Realism in International Relations and International Political Economy*. Nova Iorque: Routledge.
- _____. 1993. "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis." *International Organization*, Vol. 47, n.º 3, pp. 443-478.
- Haas, Ernst. 1971. "The study of regional integration." In *European Integration*, de L. Lindberg e S. Scheingold. Harvard: Harvard University Press.
- Haine, Jean-Yves (ed.). 'From Laeken to Copenhagen. European Defence: Core documents, vol. III,' *Chaillot Paper* n.º 57, Paris: EU Institute for Security Studies.
- Hall, Peter A. e Taylor, Rosemary C. R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *MPIFG Discussion Paper*.
- Haller, Max. 2008. *European Integration as an Elite Process: The Failure of a Dream?* New York: Routledge.
- Halliday, Fred. 1994. *Rethinking International Relations*. Basingstoke: Palgrave.
- Ham, Peter Van. 2009. "EU-OSCE relations – partners or rivals in security?" In *The European Union and International organizations*, de E. K. Jorgensen (ed), New York: Routledge/Garnet Series, pp. 131-148.
- _____. 1995. "The Prospects for a European Security and Defence Identity." *European Security*, Vol. 4, n.º 4, pp. 523-545.

- Hansen, Annika. 2006. *Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations: Civilian Crisis Management from EUPM onwards*. ZIF Study 10/06. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
- Hart, Basil Liddell. 1967. *Strategy*. New York: Frederick A. Praeger.
- Hassner, Pierre. 2002. *The United States: The Empire of Force or the Force of Empire?* Chaillot Papers, N° 54, Paris: Institute for Security Studies.
- Hayek, Friedrich A. 1960. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge.
- Hayward, Jack (ed). 2008. *Leaderless Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Held, David e Anthony, McGrew. 2002. *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge: Polity
- Heisbourg, François. 2004. “The European Security Strategy is not a security strategy.” In *The European Security Strategy is not a security strategy*, de L. Freedman, C. Grant, F. Heisbourg, D. Keohane e M. Ohanlon (Eds.), London: Centre for European Reform, pp. 27-40.
- _____. 2003. *European Security Strategy: Is it for real?*. Working Paper. European Security Forum (ESF), Working Paper N.º 14, (October)
- Helwig, Niklas e Simon Stroß. 2011. “The setup of European External Action Service. Inexplicable by Grand Theories of European Integration?” *The EU as a global player*. Madrid : Conference Paper.
- Héraud, Guy Maurice. 1995. *Le Fédéralisme*. Nice: Presses d' Europe.
- Hertzberg, Hendrik. 2009. “Smart Power.” *The New Yorker*. 26 de Janeiro de 2009. [http://www.newyorker.com/talk/2009/01/26/090126ta_talk_hertzberg] (acedido em 30 de Janeiro de 2009).
- Hettne, Bjorn e Fredrik Soderbaum. 2005. “Civilian Power or Soft Imperialism?” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, n.º 4, pp. 535-552.
- Hide-Price, Adrien. 2008. “A "Tragic Actor"? A Realist Perspective on "Ethical Power Europe””. *International Affairs*, Vol. 84, n.º 1, pp. 29-44.
- _____. 2007. *European Security in the twenty-first century: the challenge of multipolarity*. London: Routledge.
- _____. 2006. “Normative power Europe: A Realist Critique.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, n.º 2, pp. 217-234.
- _____. 2004. “Interests, Institutions and Identities in the study of European foreign policy.” In *Rethinking European Union Foreign Policy*, de Ben Tonra e

- Thomas Christiansen (eds), Manchester: Manchester University Press, pp. 99-113.
- Hewitt de Alcantara, Cynthia. 1999. "Uses and Abuses of the Concept of Governance", *International Social Sciences Journal*, Vol. 155, pp. 105-113
- Hewson, Martin e Timothy Sinclair (eds). 1999. *Approaches to Global Governance Theory*, Albany: State University of New York.
- Hill, Christopher.
- _____. 1997. "Closing the capability-expectations gap?". In: Unspecified, Seattle, WA. (Unpublished) disponível no site: (http://aei.pitt.edu/2616/1/002811_1.PDF) [acedido em 4 de Abril de 2010]
- _____. 2006. "The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas." In *Intersecting Multilateralisms: the European Union at the United Nations*, de Katie Verlin Laatikainen e Karen E. Smith (eds.). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- _____. 2005. "The European Dimension of the debate on UN security council membership." *The International Spectator*, Vol. 40, n.º 4, pp. 31-39.
- _____. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- _____. 1993. "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, n.º 3, pp. 305-328.
- Hinsley, Francis Harry. 1986. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon, Abdul Noury e Gérard S. Roland. 2007. *Democratic Politics in the European Parliament* Cambridge University Press, Cambridge. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Hoffman, Stanley. 2000. "Towards a Common European foreign and Security?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, n.º 2, pp. 189-198.
- _____. 1982. Hoffmann, Stanley. "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, n.º 1-2, pp. 21-37.
- _____. 1966. "Obstinate or Obsolate? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe." *Daedalus*, Vol. 95, n.º 3, pp. 862-915.

- Hofmann, Stéphanie, e Kenneth Weisbrode. 2009. "EU and NATO: Interlocking or Interblocking?" *World Politics Review*. 1 de Maio de 2009. [<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/3680/eu-and-nato-interlocking-or-interblocking>] (acedido em 20 de Junho de 2010).
- Holden, Patrick. 2009. *In search of structural power: EU aid policy as a global political instrument*. Farnham: Ashgate.
- Hooghe, Liesbet e Gary Marks. 2001. "Types of Multi-Level Governance." *European Integration online Papers*, Vol. 5, n.º1. [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011.htm>] (acedido em 04 de Janeiro de 2011).
- _____. 2001b. *Multi-level governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Horst-Günter Krenzler e Henning C. Schneider. 1997. "The Question of Consistency", In *Foreign Policy of the European Union*, de Elfriede Reglesberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent and Wolfgang Wessels (eds.). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Hosmer, Stephen T. *The Conflict over Kosovo: Why Milosevic decided to settle when he did*. Santa Monica: Rand, 2001.
- Howorth, Jolyon. 2012. *CSDP and NATO Post - Libya: Towards the Rubicon?* Security Policy Brief N° 35, Egmont Royal Institute for International Relations.
- _____. 2011. "The supranational/intergovernmental interface in CSDP decision-making." *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, n.º 3.
- _____. 2011. "Europe Deploys: Towards a Civil-Military Strategy for CSDP." *Egmont Paper* N.º 47, Royal Institute for International Relations.
- _____. 2010. *The Political and Security Committee: a Case Study in 'Supranational Inter-Governmentalism'?* Cahiers Européenes 1, Paris: Sciences Po.
- _____. 2009. "The Case for a EU Grand Strategy." In *Europe: A Time for Strategy*, de J. Howorth and B. Giegerich (eds) In: S.Biscop. Bruxelas: Egmont Paper N.º 27.
- _____. 2009b. "NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities." *Politique Étrangère*, N.º 4, pp. 95-106.
- _____. 2007. *Security and Defence Policy in the European Union*. Houndmills: Palgrave.

- _____. 2004. "The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility." *European Foreign Affairs Review* Vol. 9, pp. 483-508.
- _____. 2004b. "Defence Initiative: A Question of Flexibility." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, n.º 4, pp. 483-508.
- _____. 2003a. *Saint-Malo Plus Five: An Interim Assessment of ESDP*. Policy Papers Nº7, Groupement D'études et de Recherches, Notre Europe.
- _____. 2003b. "ESDP and NATO : Wedlock or Deadlock?" *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, n.º 3, pp. 235-254.
- _____. 2000. *European Integration and Defense: The Ultimate Challenge*. Chaillot Papers 43, Paris: Institute for Security Studies.
- Howorth, Jolyon e John Keeler (eds.). 2003. *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European autonomy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kalypso Nicolaidis e Robert Howse. 2002. "This is my EUtopia: Narrative as Power." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, n.º 4, pp. 767-792.
- Hueso, Joaquim Broch. 2010. *La relation UE-OTAN : complémentarité ou subordination ?* 14 de março de 2010. [<http://www.diploweb.com/La-relation-UE-OTAN.html>] (acedido em 15 de julho de 2010).
- Hunter, Robert E. 2002. *The European Security and Defense Policy: NATO's companion or competitor?*. Santa Monica, California: Rand Corporation.
- Hyde-Price, Adrian. 2007. *European Security in the twenty-first century: the challenge of multipolarity*. London: Routledge.
- _____. 2005. "European Security, Strategic Culture and the Use of Force." In *Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security Agenda*, de K. Longhurst e M. Zaborowski. Abingdon, Axon: Routledge, pp. 137-158.
- Ifestos, Panayiotis. 1987. *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* Aldershot: Avebury.
- Ignatieff, Michael. 2003. *Empire Lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. London: Vintage.
- _____. 2000. *Virtual war : Kosovo and beyond*. New York : Henry Holt.
- Ikenberry, John. 2001. *After Victory*. Princeton: Princeton University Press.
- Ivanov, Ivan Dinev. 2011. *Transforming NATO. New Allies, Missions and Capabilities*. Plymouth: Lexington Books.

- Jakobsen, Peter Viggo. 2006. "The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected", *European Security*, Vol. 15, N.º 3, pp. 299-321.
- Jalali, Carlos. 2006. "Governar em Lisboa ou Governar em Bruxelas? Os modelos e tendências de europeização do governo nacional." *Working Paper* N.º17 IPRI (Novembro 2006).
- Jarvis, Jeff. 2009. *What Would Google do?* New York: HarperCollins Publishers.
- Jessop, Bob. 2004. "Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood." In *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 49-72.
- Jones, James. 2010. *Security Conference Speech, Munich*. 9 de Fevereiro de 2010. [http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_id=18206&opicID=66] (acedido em 18 de Outubro de 2010).
- Jones, Seth. 2007. *The Rise of European Defence Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Walter, e Steven Rosen. 1982 *The logic of international relations*. Boston: Little Brown, Co.
- Jordan, Andrew. 2001. "The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government?" *Policy & Politics*, Vol. 29, n.º 2, pp. 193-208.
- Judah, Tim. 2003. *Kosovo. War and Revenge*. New Haven and London: Yale University Press.
- _____. 2000. *The Serbs. History, Myth and the Destruction of Yugoslavia*. Yale: Yale University Press.
- Judge, David e David Earnshaw. 2003. *The European Parliament*. London: Palgrave Macmillan.
- Juncos, Ana e Karolina Pomorska. 2008. "Does Size matter? CFSP Committees after Enlargement." *European Integration*, Vol. 30, n.º 4, pp. 493-509.
- Juncos, Ana e Christopher Reynolds. 2007. "The Political and Security Committee: Governing in the Shadow." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12, n.º 2, pp. 127-147.
- Jupille, Joseph e James Caporaso. "States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics." In *The European Union in the World Community*, de C. Rhodes (ed), Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 213-229.

- Kaarlejärvi, Jani K. 2003. *New Institutionalism and the Study of European Institutionalism*. Sheffield: University of Sheffield.
- Kaczynski, Piotr Maciej *et al.* 2010. “The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations”, *Joint CEPS, EGMONT and EPC Study*, Brussels: Centre for European Policy Studies, pp. 139-162
- Kagan, Robert. 2008. *The return of history and the end of dreams*. New York: Knopf.
- _____. 2003. *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books.
- _____. 2002. “Power and weakness: Why the United States and Europe see the world differently.” *Policy Review* N.º113, pp. 3-28.
- Kaiser, Karl. 1995. “Challenges and contingencies for European defence policy.” In *Towards a Common Defence Policy*, de J. Roper e L. Martin. Paris : Institute for Security Studies of WEO.
- Kaldor, Mary. 2007. *Human Security: Reflections on globalization and intervention*. Cambridge: Polity.
- Kaplan, Lawrence. 2004 *NATO divided, NATO united. The evolution of an alliance*. Westport: Praeger.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg e Marc. A Stern. 1999. *Global public goods: international cooperation in the 21 st century*. Oxford: Oxford University Press.
- Keane, Rory. 2005. “European Security and Defence Policy: From Cologne to Sarajevo.” *Global Society*, Vol. 19, n.º 1, pp. 89-103.
- Kelstrup, Morten e Michael Williams. 2000. “Introduction. Integration and the Politics of Community in the New Europe.” In *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power. Security and Community*, de Morten Kelstrup e Michael Williams (eds.). London: Routledge.
- Kempin, Ronja. 2013. *How to maintain hard capabilities in times of budget cuts?* Policy Paper Nº66, Notre Europe - Jacques Delors Institute.
- Kennedy, Paul (ed.). 1991. *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven: Yale University Press
- Keohane, Daniel. 2008. “The Future of EU Military Operations and Capabilities.” *Studia Diplomatica*, Vol. LXI, n.º 3, pp. 37-46.

- Keohane, Daniel e Charlotte Blommestijn. 2009. *Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999*. SS Policy Brief December 2009. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert e Lisa Martin. 1995. "The Promise of Institutional Theory." *International Security*, Vol. 20, n.º 1, pp. 39-51.
- Keohane, Robert, e Joseph Nye. 1989. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ker-Lindsay, James. 2009. "From autonomy to independence: the evolution of international thinking on Kosovo, 1998-2005." *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, n.º 2, pp. 141-156.
- _____. 2009b. *Kosovo: the path to contested statehood in the Balkans*. London: Tauris.
- Kindleberger, Charles. 1973. *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Keukeleire, Stephan, Arban Kalaja e Artan Çollaku. 2011. "The European Union's Policy on Kosovo." In *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, de Panos Koutrakos (ed.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 172-204.
- Keukeleire, Stephan e Robin Thiers. 2010. "EULEX Kosovo: Walking a Thin Line, Aiming for the Rule of Law." In *The European Union and Peace building: Policy and Legal Aspects*, de S. Blockmans, J. Wouters e T. Ruys (eds.), Hague: T.M.C Asser Press, pp. 353-374.
- Keukeleire, Stephan e Jennifer MacNaughtan. 2008. *The Foreign Policy of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Khol, Radek. 2006. "Civil-Military Coordination in EU Crisis Management", in *Civilian Crisis Management: The EU Way*, de Agnieszka Nowak (ed.), Chaillot Paper N.º 90, Paris: EU Institute for Security Studies.
- Kindleberger, Charles K. 1970. *Power and Money: The Politics of International Economics and the Economics of International Politics*. New York: Basic Books.
- King, Iain e Whit Mason. 2006. *Peace at any Price: how the World failed Kosovo*. London: Hurst and Company.

- Kinsky, Ferdinand. 1999. *L'Union Européenne Est-Elle Fédéraliste?* Nice: Presses d'Europe.
- Kintis, Andreas. 1998. *NATO and the WEU: Interlocking or Interblocking Institutions?.* Bruxelles: NATO Research Fellowships Programme.
- Kirchner, Emil e James Serling. 2002. "The New Security Threats in Europe: Theory and Evidence." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, n.º 4, pp. 423-452.
- Kissinger, Henry. 2003. *Precisaré a América de Uma Política Externa? Uma Diplomacia Para o Século XXI*. Lisboa: Gradiva.
- _____. 1996. *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva.
- Koechlin, Jérôme. 2009. *La Politique Étrangère de L'Europe. Entre Puissance et Conscience*. Gollion: Infolio éditions.
- Koeth, Wolfgang. 2010. "State building without a state: the EU's dilemma in defining its relations with Kosovo." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, n.º 2, pp. 227-247.
- Koivula, Tommi. 2009. "Towards an EU Military Ethos." *European Foreign Affairs Review*, V. 14, n.º2, pp 171-190.
- Korb, Lawrence J. e Robert O. Boorstin. 2005. *Integrated Power: A national security strategy for 21st century*. Washington D.C.: Center for American Progress.
- Kosovo Assembly. 2008. *Declaration of Independence*. 17 de Fevereiro de 2008. [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Dek_Pav_e.pdf] (acedido em 26 de Março de 2009).
- Kosovo Foundation for Open Society. 2013. *Kosovo – EU Relations: The History of Unfulfilled Aspirations? Lost opportunities in Kosovo's European integration process*. Pristina: Forum 2015 - KFOS operational project.
- Krastev, Ivan. 2010. "A Retired Power." *The American Interest* (July/August) pp. 17-19.
- Krstic, Brano, Branislav. 2004. *Kosovo facing the court of history*. New York: Humanity Books.
- Krugman, Paul. 2011 "Can Europe be Saved?" *New York Times*, (12 January 2011).
- Kugler, Richard. 2007. *The NATO Response Force 2002–2006 Innovation by the Atlantic Alliance. Case Studies in Defense Transformation*. Center for Technology and National Security Policy. Washington: Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense Forces Transformation and Resources.

- Kujat, Harald. 2009. "A New European Security and Defence Identity." In *The Path to European Defence – New Roads, New Horizons*, de Karl von Wogau (ed.). London: John Harper Publishing, pp. 31-34.
- Kupchan, Charles. 2010. *The Potential Twilight of the European Union*. New York: Council on Foreign Relations Working Paper.
- _____. 2003. "The Atlantic Alliance lies in the Rubble." *Financial Times*, 10 de Abril de 2003.
- _____. 2002. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*. New York: Knopf.
- Kurowska, Xymena. 2008. "The Role of Missions in ESDP". In *The European Security and Defense Policy: Implementation Perspective*, de Michael Merlingen e Rosa Ostraukaite (eds). London, New York: Routledge.
- Kursani, Shpend. 2013. *A Comprehensive Analysis of Eulex: What Next?* Policy Paper N°1/2013, Prishtina: Kosovar Institute for Policy Research and Development.
- Katie Laatikainen, Katie e Karen Smith (eds). 2006. *The European Union at the United Nations, Intersecting Multilateralisms*, New York: Palgrave MacMillan
- Labs, Eric. 1997. "Beyond Victory: Offensive Realism and Why States Expand their War Aims." *Security Studies*, Vol. 6, n.º 4, pp. 1-49.
- Lambsdorff, Alexander Graf. 2009. "Beyond the Brandenburg Gate - or Why we Need Common Defence Capabilities in Modern Europe and How to Attain them." In *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*, de Karl Von Wogau, 153-163. London: John Harper Publishing.
- Laïdi, Zaki. 1998. *A World Without Meaning: The Crisis of Meaning in International Politics*. New York: Routledge.
- Larsen, Henrik. 2002. "The EU: A global military actor." *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, n.º 3, pp. 283-302.
- _____. 1998. "Explaining the Common Foreign and Security Policy: The New Research Agenda." In *Explaining European Integration*, de Anders Wivel. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.
- Latawaski, Paul e Martin Smith. 2003. *The Kosovo Crisis and the Evolution of Post-Cold War European Security*. Manchester: Manchester University Press
- Layne, Christopher. 2006. "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment." *International Security*, Vol. 31, n.º 2, pp. 7-41.

- Le Goff. 2009. “*The Roots of European Identity*. [http://www.youtube.com/playlist?list=PLMD_RYvUcCYku0z2aEz-0AF640kjLEoP0] (acedido em 23 de março de 2010).
- Leakey, David. 2010. *The changing nature of security and conflict - the eu's future response*. [http://www.iiea.com/events/lieutenant-general-a-david-leakey-cmg-cbe-on-future-of-eu-military-cooperation] (acedido em 12 de março de 2011).
- Leandro, Garcia et al. *a Identidade Europeia de Segurança e Defesa*. Sintra: Edições Atena, 2000.
- Leboeuf, Aline – *Fluid Conflicts: concepts and scenarios*. Politique étrangère, September 2005, Translated by Roger Leverdier. Paris: Institute Français du Royaume Uni.
- Lecoutre, Sophie. 2010. *The US Shift Towards ‘Smart Power’ and its Impact on the Transatlantic Security Partnership*. EU Diplomacy Papers N.º 2, Bruges: Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe.
- Lehne, Stefan. 2012. *Kosovo and Serbia: Toward a Normal Relationship*. Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace.
- Leicester, John. “Europe Remembers Rice’s ‘Punish France’ Quip,” Associated Press Online, 16 November 2004, Lexis-Nexis news wire database (http://www.lexis-nexis.com) [acedido em 10 de Dezembro de 2010].
- Leitão, Augusto Rogério. 2010. “A União Europeia: um actor (político) em permanente indefinição.” In *De Roma a Lisboa: a Europa em debate*, de Maria Manuela Tavares Ribeiro, Coimbra: Almedina, pp. 127-156.
- _____. 2005. *Comunidade Europeia: Estudos de Direito e Sociologia Política*. Coimbra: Coimbra Editora.
- _____. 2002. “O Tratado de Nice: preliminares de uma Europa-potência?” In *Identidade Europeia e Multiculturalismo.*, de Maria Manuela Tavares Ribeiro. Coimbra: Editora Quarteto.
- Leonard, Mark. 2005. *Why Europe Will Rule the Twenty-First Century*. Londres: Fourth Estate.
- Leonard, Mark e Richard Gowan. 2008. *Global Europe - Implementing the European Security Strategy*. British Council Brussels.
- Lewis, Jeffrey. 2007. “The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-making in the european Union.” In *International Institutions and*

- Socialization in Europe*, de Jeffrey T. Checkel (ed.) Cambridge: Cambridge University Press, pp. 137-170.
- _____. 2002. “National Interests: Coreper.” In *The Institutions of European Union*, de John Peterson e Michael Shackleton (eds.) Oxford: Oxford University Press, pp. 277-298.
- Lind, William et al. 1989. “The changing face of War: into the Fourth Generation”. *Marine Corps Gazette*, Vol. 73, N.º10, pp. 22-26.
- Lindberg, Leon N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. London: Oxford University Press.
- Lindstrom, Gustav. 2007. *Enter the Eu Battlegroups*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Lobo-Fernandes, Luís. 2013a. “A Rússia Pós-Soviética e a União Europeia: Nexo Distributivo e Ambiguidade Imperial”. In *O Fim da URSS, a Nova Rússia e a Crise das Esquerdas*, de Pedro Aires de Oliveira (coord.) Lisboa: Edições Colibri, pp. 167-199.
- _____. 2013b. “Uma Teoria Nomotética da Política Internacional ou a Construção da Verdade em Waltz – Algumas Considerações”. *Relações Internacionais*, Vol. 39, setembro, pp 15-24.
- _____. 2012. “Grócio e a Regra do Interesse: Liberalismo Complexo e a Reconstrução da Teoria das Relações Internacionais – Um Apontamento”. *Relações Internacionais*, N.º 36, dezembro, pp. 61-72.
- _____. 2010a. “O Tratado de Lisboa e o Paradoxo Comunitário - Que linhas divisórias entre os Estados-membros e a UE?”. *Relações Internacionais*, N.º 25, março, pp. 139-142.
- _____. 2010b. “O Contrato Transnacional Europeu: Perspectivas e Dificuldades”. In *Debater a Europa*. de Isabel Valente e Ana Maria Ribeiro (org). Aveiro: Centro de Informação Europe Direct de Aveiro, pp. 331-346.
- _____. 2009a. “Los Derechos Humanos en el centro de la acción europea: en torno al modelo exterior de mainstreaming.” In *Los Derechos Humanos Sesenta Años Después (1948-2008)*, de Ricardo Martín de la Guardia e Guillermo A. Pérez Sánchez. Valladolid: Univesidad de Vallaoliid, Secretariado de Publicacines e Intercambio Editorial, pp. 127-138.
- _____. 2009b. “Compreender o espaço europeu hoje: algumas proposições em torno da sociedade... 201 Compreender o Espaço Europeu Hoje: Algumas

- Proposições em Torno da Sociedade Civil, do Estado Transnacional e da Cidadania.” *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, N.º19, pp. 201-211.
- _____. 2008a. “Estudo Introdutório.” In *História da Guerra do Peloponeso*, de Tucídides. Lisboa: Edições Sílabo, pp. 11-30.
- _____. 2008b. “NATO - O Nexo da Mudança Conceptual e Organizacional.” *Relações Internacionais*, N.º 18, Junho, pp. 173-176.
- _____. 2007. “A integração multi-nível na UE e o alargamento das autonomias subnacionais.” *O Mundo Em Português* Vol. VIII, n.º 64 (Maio/Junho 2007).
- _____. 2007b. “Teoria das Relações Internacionais de Tucídides a Guicciardini: Factores Perenes do Realismo em RI e a Ascensão dos Novos colossos Asiáticos.” *Relações Internacionais*, N.º16, Dezembro, pp. 7-19.
- _____. 2007. “Em Torno da Questão da Repartição de Poderes entre a União Europeia e os Estados-membros em Matéria de Política Externa”. *Negócios Estrangeiros* N.º 11.1, julho, pp. 36-54.
- _____. 2006. “Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE.” *Nação e Defesa* N.º115, 3ª série (Outono/Inverno 2006), pp. 143-165.
- _____. 2005. “Soft Power: O Jogo de Atracção Cultural e as Vantagens da Cooperação.” *Relações Internacionais*, N.º 6, (Junho 2005), pp. 169-172.
- _____. 2004. “Entre o 11 de Setembro e o 11 de Março: os Limites de um Mundo Globalizado.” *Relações Internacionais* N.º4 (Dezembro 2004), pp. 77-86.
- Locke, John. 1999 [1690]. *Ensaio sobre a Verdadeira Origem, Extensão e Fim do Governo Civil*. Lisboa: Edições 70.
- Loureiro dos Santos. 2010. *História Concisa de Como se faz uma Guerra*. Lisboa: Publicações Europa-América
- Lundestad, Geir. 1998. *Empire by Integration. The United states and Eropean Integration, 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press.
- Lynch, Dov. “ESDP and OSCE.” In *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, de Giovanni Grevi, Damien. Helly e Daniel Keohane (eds.), Paris: The European Union Institute for Security Studies, pp. 129-146.
- Mölling, Christian. 2008. “Options for an EU Regime on Intra-Cominity Transfers of Defence Goods.” *Towards a European Defence Market*. Daniel Keohane (ed.). Paris: European Union for Security Studies (EUISS), pp. 51-88.

- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela. "The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, n.º 3, pp. 257-282.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela e Carolin Rüger (eds). 2011. *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Projects*. Baden-Baden: NOMOS Verlag.
- Mace, Catriona. 2004. "Operation Concordia: developing a "European" approach to crisis management?" *International Peacekeeping*, Vol. 11, n.º 3, pp. 474-490.
- Maganza, Giorgio. 1998. "Treaty of Amsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process." *Fordham International Law Journal*, Vol. 22, n.º 6, pp. 174-186.
- Majone, Giandomenico. 2009. *Europe as the would-be world power: the EU at fifty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Major, Claudia e Christian Mölling. 2010. "EU Military Capabilities - Some European Troops, but not yet a European Army". Em *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, de Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi e Stefano Silvestri (eds.), Rome: IAI Quaderni English Series, pp. 11-28.
- Malcolm, Noel. 2002. *Aspects of Hobbes*. Oxford : Clarendon Press.
- _____. 1998. *Kosovo: A Short History*. New York: New York University Press.
- Malici, Akan. 2008. *The Search for a Common European Foreign and Security Policy - Leaders, Cognitions and Questions of Institutional Viability*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Maltez, José Adelino. 2009. *Integração Internacional*. [http://maltez.info/aaanetnovabiografia/Conceitos/Integracao%20internacional.htm] (acedido em 6 de Março de 2011).
- Mandelbaum, Michael. 2005. *The Case for Goliath: How America Acts as the World's Government in the 21st Century*. New York: Public Affairs.
- Manners, Ian. 2008. "The Normative Ethics of the European Union." *International Affairs*, Vol. 84, n.º 1, pp. 45-60.
- _____. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, n.º 2, pp. 235-258.
- Manners, Ian e Richard G. Whitman e David Allen (eds.). 2000. *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press.

- Marchesi, Daniele. 2010. "The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination." *European Foreign Affairs Review*, N.º 15, pp. 97-114.
- Margaras, Vasilis. 2010. *Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress*. Working Paper N.º 28, European Policy Institutes Network.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe e Kermit Blank. 1996. "European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, n.º 3, pp. 341-378.
- Marques, Viriato Soromelho. 1985. *Europa o Risco do Futuro*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Martín, Félix A. e Enrique F. Lagoa. 2007. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad e la Defensa.
- Martins, Bruno. 2008. *Segurança e Defesa no Tratado de Lisboa*. Lisboa: IEEI. [http://ieei.pt/files/SegDefesa_brief3.pdf] (acedido a 12 de Junho de 2010).
- Martins, Lisa e Beth Simmons. 1998. "Theories and Empirical Studies of International Institutions." *International Organization*, Vol. 52, n.º 4, pp. 729-757.
- Martins, Raul François. 1984. "Acerca Do Conceito de Estratégia." *Nação e Defesa* IX, n.º 29, janeiro-março, pp. 97-125.
- Matlary, Janne Haaland. 2009. *European Union Security Dynamics: In the New National Interest*. Palgrave Macmillan.
- Mattelaer, Alexander. 2010. "The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls." In *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, de Sophie Vanhoonacker, Hylke Dijkstra e Heidi Maurer (eds). Vol. 14, Special Issue 1, European Integration online Papers (EIoP).
- _____. 2008. *The Strategic Planning of EU Military Operations – The Case of EUFOR Tchad/RCA*. IE S Working Paper 5. Brussels: Institute for European Studies.
- Mayer, Hartmut. 2008. "Is it still called "Chinese Whispers"? The EU's rhetoric and action as a responsible global institution." *International Affairs*, Vol. 84, n.º 1, pp. 61-79.

- Mayer, Hartmut e Henri Vogt. 2006. *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McCormick, John. 2006. *The European Superpower*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McCoubrey, Hilaire e Justin Morris. 2000. *Regional Peacekeeping in the Post-Cold War Era*. Hague: Kluwer Law International.
- McRae, Rob e Don Hubert. 2001. *Human Security and the New Diplomacy: Protecting people, Promoting peace*. Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Mearsheimer, John, J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: W.W. Norton.
- _____. 1994/1995. "The False Promise of International Institutions." *International Security*, Vol. 19, n.º 3, pp. 5-49.
- _____. 1990. "Back to the future, Instability in Europe After Cold War." *International Security*. Vol. 15, n.º 1, pp. 5-56.
- Meigs, Montgomery. 2003. "Unorthodox thoughts about Asymmetric Warfare", *Parameters*, Vol. 33, n.º2, pp. 4-18.
- Menon, Anand. 2011. "Power, Institutions and the CSDP: The Promise of Institutional Theory." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, n.º 1, pp. 83-100.
- _____. 2004. "From crisis to catharsis: ESDP after Iraq." *International Affairs*, Vol. 80, n.º 4, pp. 631-648.
- _____. 2003. "Why ESDP is Misguided and Dangerous for the Aliance." In *Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for Europe Autonomy*, de Jolyon Howorth e John T. S. Keeler (eds). New York: Palgrave Macmillan.
- Mérand, Frédéric, Stéphanie C. Hofmann e Bastien Irondele. 2011. "Governance and State Power: A Network Analysis of European Security." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, n.º 1, pp. 121-147.
- Merlingen, Michael e Rasa Ostrauskaite. 2006. *European Union Peacebuilding and Policing*. London: Routledge.
- Meyer, Christoph O. 2006. *The Quest for a European Strategic Culture: Chnging Norms on Security and Defense in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Meyer, Christoph O. e Alister Miskimmon. 2009. "Perceptions And Responses To Threats: Introduction." *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, n.º 4, pp 625-628.
- Meyer, Hartmut. 2008. "Is It Still Called "Chinese Whispers"? The EU's Rhetoric and Action as a Responsible Global Institution." *International Affairs*, Vol. 84, n.º 1, pp. 61-79.
- Milano, Enrico. 2008. "Il trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo." *Rivista di diritto internazionale* Vol. 91, n.º 4, pp. 967-990.
- Milward, Alan S. 1992. *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.
- Missiroli, Antonio. 2005. "The UN Security Council needs fewer Europeans and more Europe." *The International Spectator*, Vol. 40, n.º 4, pp. 41-47.
- _____. 2003. "From Copenhagen to Brussels – European Defence: Core Documents, vol. IV". *Chaillot Paper*, N.º 67, Paris: EU Institute for Security Studies.
- _____. 2003a. "Euros for ESDP: Financing EU Operations" *Occasional Papers*, N.º 45, Paris: EU Institute for Security Studies.
- _____. 2003b. "EU Enlargement and CFSP/ESDP." *Journal of European Integration*, Vol. 25, n.º 1, pp. 1-16.
- _____. 2002. "Bigger EU, wider CFSP, stronger ESPD? – The view from Central Europe". *Ocasional Papers*, N.º 34, Paris: EU Institute for Security Studies.
- Miwa, Luiz Carlos Fumiaki. 2011 "A Teoria Realista e o Poder." *Poder, Estratégia e Sociedade*, N.º 1, pp. 19-40.
- Moelling, Christian. 2008. "ESDP After Lisbon: More Coerent and Capable?" *CSS Analysis in Security Policy*, Vol. 3, n.º 28 , 1-3
- Moon, Ban Ki. 2003. Secretary-General's remarks to the Fifth High-Level Meeting of the United Nations and Regional Organizations. New York: United Nations. Disponível no site [<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=432>] [acedido em 4 de outubro de 2011]
- _____. 2006. "EU Battle Groups 2007 – Where Next?" *European Security Review*, N.º 31, pp. 1-6.
- Moravcsik, Andrew. 2009. "Europe: The Quiet Superpower." *French Politics* N.º7, pp. 403-422.
- _____. 1998. Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht* . New York: Cornell University Press.

- _____. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, n.º 4, pp. 473-525.
- Moravcsik, Andrew e Kalypso Nicolaïdis. 1999. "Explaining The Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, n.º 1, pp. 59-85.
- Morgenthau, Hans. 2006. *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. 7ª ed. London: McGraw-Hill Higher Education.
- Morin, Edgar. 1987. *Penser L'Europe*. Paris: Gallimard.
- Mota de Campos, João. (coord.). 1999. *Organizações Internacionais*. Lisboa: Fundação Caloute Gulbenkian.
- Muharremi, Robert. 2010. "The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law ." *ZaöRV* 70, pp. 357-379.
- Muharremi, Shenoll. 2012. *Kosovo Feasibility Study - EU's Chance to Anchor Kosovo*. Pristina: Friedrich Ebert Stiftung.
- Musliu, Vjosa. 2013. "Agenda Setting of the EU mission in Kosovo – A constructivist read." *Central European Journal of International & Security Studies*, Vol. 7, n.º 1, pp. 1-18.
- Myrdal, Sara e Mark Rhinard. 2010. *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Occasional Ulpapers, N.º2. Swedish Institute of International Affairs.
- NATO. 2010. "Press briefing by NATO Secretary General, Anders Fogh Rasmussen and EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, the Right Honourable Baroness Ashton of Upholland." 25 de Maio de 2010. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_63848.htm] (acedido em 18 de Novembro de 2010).
- _____. 2010b. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation - Modern Defenc*. Lisbon: NATO.
- Neacsu, Mihaela. 2010. *Hans Morgenthau's Theory of international relations: disenchantment and re-Enchantment*. New York: Palgrave MacMillan.
- Nelsen, Brent e Alexander Stubb. 2003. *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

- Nerlich, Uwe. 1995. "The relationship between a European common defence and NATO, the OSCE and the United Nations." In *Toward a Common Defence Policy*, de Laurence Martin e John Roper (eds.) Paris: Institute for Security Studies of Western European Union, pp. 69-97.
- Nikolaïdis, Kalypso. 2007. "Les Fins de L'Europe." In *Visions d'Europe*, de Bronislaw Geremek e Robert Pitch (eds). Paris: Odile Jacob.
- Noel, Emile. 1967. "The Committee of Permanent Representatives." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, n.º 3, pp. 219-251.
- Noetzel, Timo e Benjamin Schreer. 2009. "Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change." *International Affairs*, Vol. 85, n.º 2, pp. 211-226.
- Nogueira, João Pontes. 2000. "A Guerra do Kosovo e a Desintegração da Jugoslávia." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15, Nº44, pp. 144-160.
- Nogueira, João Pontes e Nizar Messari. 2005. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Nossel, Suzanne. 2004 "Smart Power". *Foreign Affairs*, Vol. 83, n.º 2, pp. 131-141.
- Nye, Joseph S. 2012. *O Futuro do Poder*. Maia: Temas e Debates/Círculo de Leitores.
- _____. 2005. *O Paradoxo do Poder Americano: Por que é que a única superpotência mundial não pode actuar isoladamente?* Lisboa: Gradiva.
- _____. 2004. *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*. London: Routledge.
- _____. 2004b. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- _____. 2002. "The American National Interest and global public goods." *International Affairs*, Vol. 78, n.º 2, pp. 233-244.
- Obama, Barack. 2009. *Remarks at Strasbourg Town Hall*, 3 de Abril de 2009, (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-President-Obama-at-Strasbourg-Town-Hall/) [acedido a 23 de Março de 2010]
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard: Harvard University Press.
- Olson, Mancur e Richard Zeckhauser. 1966. "An Economic Theory of Alliances". *Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, N.º3, August, pp. 266-279.

- Orbie, Jan. 2003. "Conceptualising the Role of the EU in the World: Civilian Power Europe?" Paper presented at the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, 27–29 March 2003
- Ortega, Martin (ed.). 2005. *The European Union and the United Nations: Partners in Effective Multilateralism*. Chaillot Paper N.º 78. Paris: European Union Institute for Strategic Studies.
- OSCE. 2010. Astana Declaration. Kasaquistão: OSCE. Doc. CIO.GAL/111/10. Disponível no site (<http://www.osce.org/cio/68972>) [acedido em 8 de Novembro de 2011].
- OSCE. 2003. Rotterdam Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted during the twelfth annual Session. Rotterdam: OSCE.
- Ougaard, Morten and Richard Higgott (eds). 2002. *Towards a Global Polity?* London: Routledge
- Pöttering, Hans-Gert. 2009. "Synchronised armed Forces Europe (SAFE) – A New Approach to Secure Europe's Future." In *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*, de Karl Von Wog (ed.). London: John Harper Publishing.
- Palm, Malin. 2010. *Accountability and Effectiveness of CSDP Missions: The Role of Civil Society. The Cases of EULEX (Kosovo) and EUPOL COPPS (Palestinian Territories)*. European Peacebuilding Liaison Office.
- Pand, Elizabeth. 2008. "The EU's test in Kosovo." *Washington Quarterly*, Vol. 31, n.º 4, pp. 97-102.
- Pape, Robert. 2005. "Soft Balancing Against the US." *International Security*, Vol. 30, n.º 1, pp. 7-45.
- Parlamento Europeu. 2009. *Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Fevereiro de 2009, sobre o papel da NATO na arquitectura de segurança da UE (2008/2197(INI))*. Vol. P6_TA(2009)0076. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- _____. 2008. *Resolução do Parlamento Europeu sobre o reforço da OSCE - um papel da UE*. Bruxelas: Parlamento Europeu, .
- Parsons, Talcott. 1963. "On the Concept of Political Power." *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 107, n.º 3, pp. 232-262.
- Patrício, Raquel. 2011. *A teoria das RI e as Teorias de Integração Europeia*. 2006. [<http://euroiscsp.blogspot.com/2006/12/teoria-das-relaes-internacionais-e-as.html>] (acedido em 11 de Dezembro de 2011).

- Pereira, Carlos Santos. 2001. *Os Novos Muros da Europa. A Expansão da NATO e as oportunidades perdidas do Pós-Guerra Fria*. Lisboa: Edições Cotovia.
- Pérez, Rafael García. 2011. “Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global” *Cuadernos Europeus de Deusto* 45, pp. 23-47
- _____. 2009. “Las Misiones PESD como Instrumentos de la Política Exterior de La UE.” In *Cursos De Derecho Internacional e Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2009*, de Francisco Javier Quel López, Murueta: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 21-71.
- _____. 2003. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid: UNED, Ediciones.
- Perritt, Henry. 2010. *The road to independence for Kosovo: a chronicle of the Ahtisaari Plan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Ingo. 2003. “The OSCE, NATO and the EU within the “Network of Interlocking European Security Institutions: Hierarchization, Flexibilization, Marginalization”.” In *OSCE Yearbook 2003, Yearbook on the Organization for Security and Cooperation in Europe.*, de Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). Baden-Baden: Nomos Verlag, pp. 381-402.
- Peterson, John. 1995. “Decision-Making in the European Union: Toward a Framework for Analysis.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, n.º 1, pp. 69-93.
- Peterson, John e Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Petraeus, David e James Mattis. 2006. “Counterinsurgency Manual, Headquarters – Department of the Army, Washington, D.C.” 16 de junho de 2006. [<http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24fd.pdf>] (acedido em 22 de janeiro de 2011).
- Philippart, Eric. 2003. *The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Future Challenges*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies.
- Philippi, Nina. 2001. “Civilian Power and War: The German Debate about out-of-area Operations 1990-1999.” In *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, de Hanns Maull e Sebastian Harnisch (eds). Manchester: Manchester University Press, pp. 49-67.
- Piening, Christopher. 1997. *Global Europe: the European Union in World Affairs*. Boulder: Lynne Rienner.

- Pijpers, Alfred E. 1991. "European Political Cooperation and the Realist Paradigm." In *The Future of European Political Cooperation: Essays on Theory and Practice*, de M. Holland (ed.). Basingstoke: Macmillan.
- Paulo Vizeu Pinheiro, no Ciclo de Conferências intitulado "O Papel da União Europeia no Mundo e o Diálogo Intercultural" a 6 de Maio 2009 na Universidade do Minho.
- Pinho, Diva Benevides. 1966. *A doutrina cooperativa nos regimes capitalista e socialista*. 2ªed. São Paulo: Pioneira.
- Pinto, Maria do Céu. "Contributos das Teorias das RI para o Estudo das Organizações Internacionais e da Integração Regional." *Relações Internacionais*, N.º16, dezembro, pp. 85-101.
- Piris, Jean-Claude. 2010. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pirozzi, Nicoletta e Sammi Sandawi. 2009. *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?* DOCUMENTI IAI 09 | 29 , Instituto Affari Internazionali.
- Poggi, Gianfranco. 1991. *The State. Its Nature, Development, and Prospects*. Stanford: Stanford University Press.
- Pollack, Mark. 2001. "International Relations Theory and European Integration." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, n.º 2, pp. 221-244.
- Pond, Elizabeth. 2008. "The EU's test in Kosovo." *The Washington Quarterly*, N.º31, pp. 97-112.
- _____. 2002. *The Rebirth of Europe*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Posen, Barry. 2006. "European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity." *Security Studies*, Vol. 15, n.º 2, pp. 149-186.
- _____. 2004. "ESDP and Structure of World Politics." *International Spectator*, Vol. 39, n.º 1, pp. 5-17.
- Pothier, Fabrice, Constanze Stelzenmuller e Tomas Valasek. 2011. *Stopping the Drift: 4*. Bruxelas: Center for European Studies.
- Prado, Sherri Ladislau. 2008. "A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): Evolução e Perspectivas". *Revista da Escola de Guerra Naval*, N.º11, pp. 55-78.
- Prata, Pedro. 2008. *A PESD na gestão das crises dos Balcãs*. Working Papers, CEPESE.

- Presidência da União Europeia. 2002. “Conclusões do Conselho Europeu de Sevilha.”
- Princen, Sebastiaan. 2007. “Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, n.º 1, pp. 21-38.
- Prodi, Romano. 2000. *Speech at the European Parliament*. 15 de Fevereiro de 2000. [<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/41&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>] (acedido em 1 de Novembro de 2009).
- Pullinger, S. 2007. “Revising the European Security Strategy: Building a Secure Europe in a Better World.” *European Security Review* (Issis Europe).
- Putnam, Robert D. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two - Level Games.” *International Organization*, Vol. 42, n.º 3, pp. 427-460.
- _____. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall.
- Quille, Gerrard. 2006. *The Eu Battlegroups*. Brussels: European Parliament.
- _____. 2004. “The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests?” *International Peacekeeping*, Vol. 11, n.º 3, pp. 422-438.
- _____. 2003. “Making Multilateralism Matter: The EU Security Strategy Review.” *European Security* (ISIS) N.º 18, pp. 1-2.
- Ramalho, José Luís Pinto. 2002. “A OSCE na sua Dimensão Político-Militar.” *Nação e Defesa*, N.º103 (Outono/Inverno), pp. 49-76.
- Ramelot, Vicent e Eric Remacle. *L'OSCE et les conflits en Europe*. Bruxelles: GRIP, 1995.
- Ranieri, Umberto. 1999. “Interesse nazionale e multilateralismo: la strategia italiana nei Balcani.” *Europa/Europe*, Vol. 8, n.º 4, pp. 30-33.
- Rawls, John. 2001. *Uma Teoria da Justiça*. Fundamentos. Lisboa: Editorial Presença.
- Rehn, Oli. 2008. *The EU and the Western Balkans: the Critical Year of 2009- Speech at the Czech MFA conference on the EU and Western Balkans*. 18 September 2008. Number SPEECH/08/441, Prague: European Commission.
- Reid, Brian Holden. 1998. “Enduring Patterns in Modern Warfare”, in *The Nature of Future Conflict: Implications for Force Development*. Camberley: Strategic Studies Institute.
- Reis, Liliana Domingues. 2009. “A participação de Portugal na Política Europeia de Segurança e Defesa – que papel para os jovens?”, Conferência *O Novo quadro da Segurança e Defesa Europeia – Desafios e opções para Portugal*,

- organização do Centro de Estudos Eurodefensa Portugal, Universidade do Minho, Portugal, 10 de Novembro 2009.
- _____. 2006. *A Intervenção Humanitária no Kosovo: Novo Humanismo ou Neo-Colonialismo?* Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2006.
- Rémond, René. 1994. *Introdução à História do Nosso Tempo. Do Antigo Regime aos Nossos Dias*. Lisboa: Gradiva.
- Reuter, Paul, e Jean Combacau. 1980. *Institutions et Relations Internationales*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Ribeiro, António da Silva. 2011. “O Conceito Estratégico da NATO.” *Academia da Marinha*, pp. 1-19.
- Rickli, Jean-Marc. 2004. “US and EU Security Strategies.” *Oxford Journal on Good Governance*, Vol. 1, n.º 1, pp. 49-54.
- Rieker, Pernille. 2007. *The European Union as a Security Actor - The Development of Political and Administrative Capabilities*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Riker, William. 1996. “European Federalism - The lessons of Past Experience .” In *Federalizing Europe – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, de Joachim Jens Hesse e Vincent Wright (eds.). Oxford: Oxford University Press, pp. 9-24.
- _____. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ripsman, Norrin. 2009. “Conclusion: The State of Neoclassical Realism.” In *Neoclassical Realism, The State and Foreign Policy* , de Steven Lobell et al (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 280-290
- Börzel, Tanja A. e Thomas Risse. 2000. “Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System?” In *What Kind of Constitution for What Kind of Polity: Responses to Joschka Fischer*, de Yves Mény e J. H. Weiler, Christian Joerges (eds). Cambridge: Harvard Law School, pp. 45-60.
- Risse-Kappen, Thomas. 1996. “Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union.” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, n.º1, pp. 53-80.

- _____. 1995. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robertson, Lord. 2002. "A Global Dimension for a Renewed Transatlantic Partnership." *NATO on-line library*. 19 de Fevereiro de 2002. [<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020219a.htm>] (acedido em 4 de Março de 2010).
- Robyn, Richard. 2004. *The Changing Face of European Identity*. Oxon: Routledge.
- Rodrigues, Sónia. 2008. "A Transição Democrática no Kosovo." *Relações Internacionais*, N.º 20, pp. 85-95.
- Rogers, James. 2011. *A New Geography of European Power?* Bruxelas : Egmont Paper N.º 42, 2011.
- Rosamond, Ben. 2005. "Conceptualizing th EU Model of Governance in World Politics." *European Foreign Affairs Review* 10, pp. 463-478.
- _____. 2000. *Theories of European Integration*. London: MacMillan.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics*, Vol. 51, n.º 1 (October 1998), pp. 144-172.
- Rosenthal, Glenda G. 1975. *The Men Behind the Decisions*. Farnborough: Lexington Books.
- Roth, Hugo. 1996. *Kosovo Origins*. Belgrado: IPK.
- Rust, Leandro Duarte. 2004. *As sombras de uma Nação*. [<http://www.oocities.org/geographiaxxi/KOSOVO.htm>] (acedido em 4 de Março de 2011).
- Rutten, Maartje. 2001. *From Saint Malo to Nice. European Defense Core Documents*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Rynning, Sten. 2003. "The European Union: Towards a Strategic Culture?". *Security Dialogue*, Vol. 34, n.º 4, pp. 479-496.
- Sabovic, Senad. 2009. "Intervention and independence in Kosovo: the EULEX Rule of Law Mission." In *The European Union and human security: external interventions and missions*, de Mary Kaldor e Mary Martin (eds.). London : Routledge, pp. 113-127.
- Salmon, Trevor. 2005. "The European Security and Defence Policy: Built on Rocks or Sand?". *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, n.º3, pp. 359-379.

- Salmon, Trevor e Alistair Shepherd. 2003. *Toward a European Army: a Military Power in the Making*. Lynne Rienner Pub.
- Santos, Maria Helena de Castro. 1997. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil PósConstituinte”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 40, nº3.
- Sarto, Raffaella A. e Tobias Schumacher. 2005. From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, pp. 17-38
- Savasan, Zerrin. 2009. *The Role of the European Parliament in CFSP/CSDP*. Working Paper N.º 6, Promotion of the Civil Society Dialogue between European Union and Turkey, Ankara: Strengthening and Integration Academic Networks (SInAN).
- Schmid, Martin. 2012. *The Deputisation of the High Representative/ Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work*. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. Bruges: College of Europe
- Schmidt, Peter e Patrick Le Bihan. 2005. “La PESD et L'ONU: Um couple Parfait.” *Politique étrangère* N.º3, pp. 613-624.
- Schmitt, Burkard. 2005. “Armaments cooperation in Europe.” *European Union Institute for Security Studies* (Schmitt, Burkard: Armaments cooperation in Europe, the European Union Institute for Security Studies, January 2005).
- Schmitter, Philippe. 2010. “A Experiência da Integração Europeia e o seu potencial para a Integração Regional.” *Lua Nova*, N.º80, pp. 9-44.
- Schnabel, Rockwell A. e Francis X. Rocca. 2005. *The Next Superpower? The Rise of Europe and its Challenge to the United States*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Schweller, Randall. 1994. “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In.” *International Security*, Vol. 19, n.º 1, pp. 81-82.
- Schwandner-Sievers, Stephanie e Bernd Fischer. 2002. *Albanian Identities: Myth and History*. Bloomington: Indiana University Press,
- Secretariado do Conselho. 2007. *Factsheet - Financing of ESDP Operations*. Bruxelas: Secretariado do Conselho.
- Security Council. *Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo* . 4 de Dezembro de 2007. [<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kosovo%20S2007%20723.pdf>] (acedido em 23 de Setembro de 2011).

- Serfaty, Simon e Sven Biscop. 2009. *A Shared Security Strategy for a Euro-Atlantic Partnership of Equals*. Washington, DC.: Center for Strategic and International Studies.
- Shehan, Michael. 1996. *The Balance of Power*. London; New York: Routledge.
- Shepherd, Alistair J. K. 2009. “A milestone in the history of the EU: Kosovo and the EU's international role.” *International Affairs*, Vol. 85, n.º 3, pp. 513-530.
- Shmidt-Radefeldt, Roman. 2008. “Política Europeia de Segurança e Defesa depois do Tratado Reformador de Lisboa – A Caminho de um Exército Europeu?” *Proelium - Revista da Academia Militar*, pp. 171-183.
- Siebersson, Stephen C. 2008. *Dividing Lines Between the European Union and its Member States – The Impact of the Treaty of Lisbon*. Hague: T.M.C. Asser Press.
- Silva, Nuno Pereira da. 2009. *A Segurança e Defesa da Europa - da PESD à PCSD*. Lisboa: Prefácio.
- Silva, Pedro Ferreira da. 2011. *Entre Ceres e Marte – A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda Instituto de Defesa Nacional.
- Simón, Luis. 2010. *Command and Control? Planning for EU military operations*. Occasional Paper N.º 81, Paris: EU Institute for Security Studies.
- Sinclair, Timothy (eds). 2004. *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*. London and New York: Routledge
- Singer, Peter. 2006. *Como Havemos de Viver? A Ética Numa Época de Individualismo*. Traduzido por Maria de Fátima St. Aubyn. Lisboa: Dinalivro.
- Sitkowski, Andrzej. 2006. *UN Peacekeeping: Myth and Reality*. Westport: Praeger Security International.
- Sjursen, Helene. 2006. “The European Union as a Normative Power: How Can This Be?” *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, n.º 2, pp. 235-251.
- _____. 2006b. “What Kind of Power?” *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, n.º 2, pp. 169-181
- _____. 2005. “Towards a Post-National Foreign and Security Policy?” In *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU*, de E. O. Eriksen (ed). Abingdon: Routledge.

- Slater, Alexander. 2001. *Reimagining transatlantic military cooperation: Tony Blair, Britain, and the European Security and Defence Programme, 1997-2000*. Vols. ix, 74 leaves. Oxford: University of Oxford. Division of Social Sciences.
- Sloan, Stanley R. 1995. "US Perspectives on NATO's Future." *International Affairs*, Vol. 71, n.º 2, pp. 217-231.
- Smith, Karen E. 2008. *European Union Foreign Policy in a Changing World (Cambridge: Polity Press)*. Cambridge: Polity Press.
- _____. 2005. *Still "civilian power" EU?* European Foreign Policy Unit Working Papers, London: London School of Economics.
- Smith, Michael E. 2004. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalisation of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2004b. "Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation." *European Journal of International Relations* Vol. 10, n.º 1, pp. 95-136.
- _____. 2004c. "Towards a Theory of EU Foreign Policy-Making – Multilevel Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy." *Journal of European Public Policy* Vol. 11, n.º 4, pp. 740-758.
- _____. 2000. "Conforming to Europe: The domestic Impact of EU Foreign Policy Co-operation." *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, n.º 4, pp. 613-631.
- _____. 1998. *What's Wrong with the CFSP? The Politics of Institutional Reform*. Vol. 4, em *The State of European Union: Deepening and Widening*, de P.H. Laurent e M. Macresceau (eds). London : Lynne Rienner.
- Smith, Peter H. (ed). 1993. *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 1-14.
- Snyder, Glenn H. 1997. *Alliance Politics*. New York : Cornell University Press, 1997.
- _____. 1984. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*, julho 1984, pp. 461-495.
- Soares, António Goucha. 2000. "Federalismo e União Europeia." *Politica Internacional*, Vol. 22, n.º 3, Outono-Inverno, pp. 73-86.
- Solana, Javier. 2009. EDA Conference: "Helicopters – Key to Mobility", Bruxelas, 10 de Março de 2009.
- _____. 2008c. Remarks at the Conference "National Interests and European Foreign Policy" Berlin Stiftung Wissenschaft und Politik, 7 October 2008. Disponível

- no site: (http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_8202_en.htm)
[acedido em 27 de novembro de 2010]
- _____. 2007. “Tackling the Dark Side of Globalization: Why only a Unites Europe Can Project and Protect Interests”. *Europe Diplomacy & Defence*, Vol. 58, n.º1-2
- _____. 2002. Address by Mr. Javier Solana, EU High Representative for Common Foreign and Security Policy (CFSP), to the Permanent Council of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) on “The European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Cooperation”. September 2002.
- Soler, Rafael. 2008. *Política Externa e Soft Power: O Papel da União Europeia no Kosovo Independente*. 19 de Abril de 2008. [<http://mundorama.net/2008/04/19/politica-externa-e-soft-power-o-papel-da-uniao-europeia-em-kosovo-independente-por-rafael-da-soler/>] (acedido em 24 de Outubro de 2009).
- Soromenho-Marques, Viriato. 2005. “O espírito da construção europeia.” In *Cidadania e Construção Europeia*, de Viriato Soromenho-Marques (coord.), Lisboa: Ideias & Rumos, pp. 13-25.
- Spencer, David e Phillipp Fluri (eds.). 2008. “The European Union and Security Sector Reform”, DCAF (Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces) Londres: John Harper Publishing.
- Sperling, James e Emil Kirchner. 2002. “The New Security Threats in Europe: Theory and Evidence.” *European Foreign Affairs Review*. Vol. 7, n.º 4, pp. 423-452.
- Spernbauer, Martina. 2010. *EULEX Kosovo - Mandate, Structure and Implementation: Essential Clarifications for an Unprecedented EU Mission*. Cleer Working Papers 2010/5, Hague: Centre for the Law of the EU External Relations.
- Spykman, Nicholas. 2008. *America's Strategy In World Politics: The United States And The Balance Of Power*. 2ª ed. New Jersey: Transaction Publishers.
- Stavridis, Stelio. 2001. “Militarising the EU: The Concept of Civilian Power Revisited.” *The International Spectator*, Vol.XXXVI, n.º 4, pp. 43-49.
- Steel, Ronald. 2003. “Europe: The Phantom Pillar.” In *The American Century in Europe*, de Laurence Moore e Maurizio Vaudagna (eds). London: Cornell University Press.

- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen e Frank Longstreth. 1992. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sten Rynning. 2003. "The European Union: Towards a Strategic Culture ?" *Security Dialogue*, Vol. 34, n.º 4, pp. 479-496.
- Stigler, Andrew L. "A Clear Victory for Air Power: NATO's Empty Threat to invade Kosovo." *International Security*, Vol. 27, n.º3, Winter 2002/2003, pp. 124-157.
- Strauss, Leo. 1953 *Natural Right and History*. Chicago: Chicago University Press.
- Sweeney, Simon. 2005. *Europe, the State and Globalisation*. Edinburgh: Pearson Education, Longman.
- Törö, Csaba. 2005. "The Latest Example of Enhanced Co-operation in the Constitutional Treaty: The Benefits of Flexibility and Differentiation in European Security and Defence Policy Decisions and their Implementation." *European Law Journal*, Vol. 11, n.º 5, pp. 641-656.
- Tallberg, Jonas. 2006. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2003. "The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency." *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, n.º 1, pp. 1-19.
- Tamminem, Tanja. 2010. *High Expectations, Limited Resources - The Bootlenecks of EU Civilian Crisis Management in Kosovo*. Briefing Paper N.º 70, The Finnish Institute of International Affairs.
- Taylor, Paul. 2008. *The End of European Integration: Anti-europeanism examined*. New York: Routledge.
- Teixeira, Nuno Severiano. 2010. "A Defesa Europeia Depois do Tratado de Lisboa." *Relações Internacionais*, N.º25, março, pp. 21-29.
- _____. 2008. "O Tratado de Lisboa e a Segurança Europeia." *Relações Internacionais* N.º18, junho, pp. 83-90.
- _____. 2008b. *O Tratado de Lisboa e o Futuro da Integração Europeia*. Entrevista no CCB. (9 de Maio de 2008).
- Telò, Mario. 2009. "Introduction: the EU as a model, a global actor and an unprecedented power." In *The European Union and Global Governance*. , de Mario Telò (ed.) New York: Routledge.
- The International Institute for Strategic Studies. 2008. *European Military Capabilities - Building Armed Forces for Modern Operations*. London: IISS.

- Thelen K, Steinmo S. 1992. "Historical institutionalism in comparative politics." In *Structuring Politics: historical institutionalism en comparative analysis*, de Steinmo S, Longstreth F, Thelen K (eds). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Thomas-Risse, et al. 1999. "To Euro or not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union." *European Journal of International Relations* Vol. 5, n.º 2, pp. 147-187.
- Thym, Daniel. 2005. "Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP", *European Foreign Affairs Review.*", Vol. 11, n.º 1, pp. 109-127.
- Tiilikainen, Teija. 2008. *The Mutual Assistance Obligation in the European Union's Treaty of Lisbon*. Publications of the Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Todorov, T. *Le Nouveau désordre mondial*. Paris: Editions Robert Laffont. , 2003.
- Toje, Asle. 2010. *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- _____. 2010b. "The EU Security Strategy Revised: Europe hedging its bets." *European Foreign Affairs Review* Vol. 15, pp. 171-190.
- _____. 2003. "The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, n.º1, pp. 117-133.
- Tomé, Luís. 2006. "Quatro-Quatro-Quatro: Estratégia Anti-Terrorista da União Europeia." *Segurança e Defesa* 1, pp. 24-33.
- Tonra, B. "Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach." *Journal of Common Market Studies* 41, n.º 4 (2003): 731-756.
- Tonra, B., e T. Christiansen. 2004. "The Study of EU Foreign Policy: Between International Relations and European Studies." In *Rethinking European Union Foreign Policy*, de B. Tonra e T. Christiansen (eds). Manchester: Manchester University Press.
- Treacher, Adrien. 2004 "From Civilian Power to Military Actor; The EU's Resistant Transformation ." *European Foreign Affairs Review* N.º 9, pp. 49-66.
- Tsakaloyannis, Panos, e Dimitris Bourantonis. "The EU's CFSP and the reform of the Security Council." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 2, n.º 2, pp. 197-209.
- Tucídides. *História da Guerra do Peloponeso*. Lisboa: Edições Sílabo, 2008.

- União Europeia. 2011. *Speech by High Representative Catherine Ashton on the Common Security and Defence Policy in the European Parliament in Strasbourg, 13 December 2011*. Strasbourg: União Europeia (A512/11).
- _____. 1992. *Tratado da União Europeia*.
- _____. 1997. *Tratado de Amesterdão*.
- United Nations. 2006. *The Partnership between EU and UN. The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*. Bruxelas: United Nations System in Brussels.
- _____. 2000. *UN General Assembly and Security Council, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21 August 2000*. A/55/305-S/2000/809, 2000.
- _____. 1995. *Supplement to an Agenda for Peace, Report of the Secretary-General 3 January 1995*. UN Doc. A/50/60 - S/1995/1.
- _____. 1992. United Nations. *Agenda for Peace, Report of the Secretary-General 17 June 1992*. UN Doc. A/47/277 – S/24111.
- United Nations and European Union. 2003. *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, 24 de setembro de 2003. [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_2768_en.htm] (acedido em 2 de setembro de 2011).
- UN General Assembly and Security Council. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000*.
- United States. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. 1999. NATO's 50th anniversary summit : hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Sixth Congress, first session, April 21 1999. Washington, U.S. G.P.O. s Office.
- Várnagy, Tomás. 2006. “O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo.” In *Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Boron*, de Atilio A. Clacso. São Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, pp. 45-79.
- Van Baarda, Ted e Fred Van Iersel. 2002. “The Uneasy Relationship between Conscience and Military Law: The Brahimi Report’s Unresolved Dilemma.” *International Peacekeeping*, Vol. 9, n.º 3, pp. 25-50.

- Vanhoonacker, Sophie, e Natasja Reslow. 2010. "The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, n.º 1, pp. 1-18.
- Vanhoonacker, Sophie e D. Jacobs. 2010. "ESDP and the Institutional Change: The case of Belgium." *Security Dialogue*, Vol. 41, N.º 5, pp. 559-581.
- Vasconcelos, Álvaro. 2009. "Ten priorities for the next ten years." In *What ambitions for European Defence in 2020?*, de Álvaro de Vasconcelos (ed). Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 159-168.
- _____. 2002. "A OSCE: Uma Peça no Processo de Inclusão Europeia." *Nação e Defesa*, N.º103, 2ª Série, Outono-Inverno, pp. 127-142.
- Vejvoda, Ivan. 2012. "Where Are We today? History and the Future of the Balkans." In *Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community*, de Vedran Dzihic e Daniel Hamilton (eds). Washington, D. C.: Center for Transatlantic Relations, pp. 27-34.
- Verbeke, Johan. 2006. "EU Coordination on UN Security Council Matters." In *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, de Frank Hoffmeister Jan Wouters e Tom Ruys (eds.), Hague: T.M.C. Asser Press, pp. 49-60.
- Verdugo, Milagros Álvarez. 2004. *La Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea*. Madrid: Dykinson.
- Vieira, Vasco Rocha. 2001. "A União Europeia de Maastricht a Nice – Uma Reflexão sobre o Futuro." *Nação e Defesa*, N.º100, 2ª Série, Inverno, pp. 37-49.
- Viggiano, Juliana Lyra. 2005. "Questões Humanitárias e a OTAN: Perspectivas da Década de 90." In *XXIII Simpósio Nacional de História*. – História: guerra e paz. Londrina: ANPUH.
- Vitorino, António. 2005. "A "Casa Europeia" de Lisboa." *Relações Internacionais*, N.º 25, Março, pp. 15-20.
- Wallace, William. 2005. "Is there a European Approach to War." *European Foreign Policy Unit Working Papers 2*, pp. 1-19.
- _____. 2003. "Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25". Notre Europe Policy Paper No. 4, July 2003.
- Walt, Stephen. 2002. "Keeping The World Off Balance." In *American Unrivaled*, de John Ikenberry (ed.), Ithaca: Cornell University Press, pp. 121-154.
- _____. 1987. *The Origins of Alliances*. New York : Cornell University Press.

- Waltz, Kenneth, 2008. *Politics, Realism and International Relations*. New York: Routledge.
- _____. 2002. *Waltz, Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- _____. 1990. "Realist thought and neorealist theory." *Journal of International Affairs*, Vol. 44, n.º 1, Spring, pp. 21-35.
- _____. 1990b. *Statement, U.S. Congress, Senate, Relations in a Multipolar World*, Hearings before the Committee on Foreign Relations, 102nd Congress, 1st Session, 26, 28, and 30 November 1990 Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- _____. 1988. "The origins of war in neorealist theory." *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, n.º 4, pp. 615-28.
- Warleigh, Alex. (ed). 2002. *Influence and interest in the European Union: the new politics of persuasion and advocacy*. London: Europa Publications.
- Waterfield, Bruno. 2011 "Absent Ashton leaves Britain without a voice", *The Telegraph*, 5 January 2011. (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8242363/Absent-Baroness-Ashton-leaves-Britain-without-a-voice.html>) [acedido em 12 de fevereiro de 2011]
- _____. 2011b. "Is absent Ashton a part-timer?", *EUObserver*, 10 January 2011. (<http://blogs.euobserver.com/waterfield/2011/01/10/absent-ashton-a-part-time-eu-foreign-minister>) [acedido em 12 de Fevereiro de 2011].
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Nova Iorque: The Free Press.
- Weiss, Stefani. 2010. *External Action Service. Much Ado About Nothing*. Spotlight Europe, Bertelsmann Stiftung.
- Weller, Marc. 2009. *Contested statehood: Kosovo's struggle for independence*. Oxford: Oxford University Press.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics." *International Organization*, Vol. 46, n.º 2, pp. 391-425.
- _____. 1989. *World of our Making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verbeke, Johan. 2006. "EU-coordination on UN Security Council matters", In *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, de Wouters J and al. (eds.). T.M.C Asser Press

- Wessels, Wolfgang. 2002. "The EU as a Global Actor: Concepts and Realities." In *Whole and Free: NATO, EU Enlargement and Transatlantic Relations*, de J. Leech (ed.). London: Federal Trust.
- _____. 2002b. *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP Options for the European Convention*. Final Report, Bruxelas: European Parliament Directorate-General for Research under Contract No IV/2002/01/01, 2002.
- _____. 1997. "An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on the integration process." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, n.º 2, pp. 267-299.
- Wet, Erika de. 2009. "The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex." *The American Journal of International Law*, Vol. 103, n.º 1, pp. 83-96.
- White, Brian. 2001. *Understanding European Foreign Policy*. New York: Palgrave.
- White House. 2010. *National Security Strategy*. Washington: White House.
(http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf) [acedido em 6 de Maio de 2011]
- Whiting Jr., Van R. 1993. "The Dynamics of Regionalization: Road Map to an Open Future?". In *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, de Peter H. Smith (ed.). New Brunswick: Transaction.
- Williams, Michael C. 2005. *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Witney, Nick. 2008. *Re-energising Europe's security and defence policy*. London: European Council on Foreign Relations.
- Wohlfeld, Monika. 2003. "EU enlargement and the future of the OSCE: The role of field missions." *Helsinki Monitor*, Vol. 14, n.º 1, pp. 52-64.
- Wood, David M. e Birol A. Yesilada. 1996. *The Emerging European Union*. New York: Longman Publishers.
- Wouters, Jan, Dominique Coppens, e Bart De Meester. 2008. "The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty." In *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?*, de S. Griller e J. Ziller (eds.). Vienna: Springer, pp. 144-198.
- Xavier, Ana Isabel Marques. 2010. *Dissertação de Doutoramento. 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.
- Yannis, Alexandros. 2009. "The politics and geopolitics of the status of Kosovo: the circle is never round." *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, n.º 1-2, pp. 161-170.
- Young, John. 1984. *Britain, France and the Unity of Europe*. Leicester: Leicester University Press.
- Youngs, Richard. 2004. "Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, n.º 2, pp. 415-435.
- _____. 2002. "The ESDP: What Impact on the EU's Approach to Security Challenges?" *European Security* Vol. 11, n.º 2, pp. 101-124.
- Zaum, Dominik. 2007. *The Sovereignty Paradox: The Norms and Politics of International Statebuilding*. Oxford: Oxford University Press.
- Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: the Politics of Reality*, New York: Cambridge University Press.
- Zielonka, Jan. 2006. *Europe as Empire*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2000. "Transatlantic Relations Beyond The CFSP." *The International Spectator*, Vol. 25, n.º 4, pp. 27-40.
- _____. 1998. *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics*. London: MacMillan.
- Zorgbibe, Charles. 1993. *Histoire de la Construction Européenne*. Paris: Presses Universitaires de France.